



Syväniemi Erika

Yksilöllisyys, oikeudenmukaisuus ja tehokas kansa koulutusmarkkinoiden tavoitteina –
ovatko Chile ja Ruotsi onnistuneet toteuttamaan nämä tavoitteet?

Pro gradu -työ
KASVATUSTIETEIDEN TIEDEKUNTA
Kasvatustieteiden koulutusohjelma
2021

Oulun yliopisto

Kasvatustieteiden tiedekunta

Yksilöllisyys, oikeudenmukaisuus ja tehokas kansa koulutusmarkkinoiden tavoitteina –
ovatko Chile ja Ruotsi onnistuneet toteuttamaan nämä tavoitteet?

Pro gradu -tutkielma, 71 sivua

Kesäkuu 2021

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastelen koulutusmarkkinoita ilmiönä ja Chilessä ja Ruotsissa toteutettuja koulutusmarkkinareformeja sekä niiden yhteyttä koulutuksen tehokkuuteen, tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen. Tutkielma on toteutettu kirjallisuuskatsauksena ja aineisto analysoitu laadullisen meta-analyysin ja sisällönanalyysin avulla. Aineistoksi valikoitui jo teoriavaiheessa hyödynnettyjä dokumentteja liittyen Chilen ja Ruotsin koulutusmarkkinoihin sekä OECD:n tietokannasta valittuja PISA-tutkimusten tuloksia.

Tutkielman teoriaosuudessa käsitellään tehokkuuden ja tasa-arvon pyrkimyksiä koulutuksessa, valtion suuren roolin oikeutusta koulutuksen järjestämisessä, rahoituksessa ja regulaatiossa sekä koulutusmarkkinoiden mahdollisuuksia ja uhkia. Lisäksi tehdään katsaus koulutusmarkkinoiden tilaan OECD-maiden keskuudessa.

Työn aineistoksi valikoitua kirjallisuutta analysoitiin meta-analyysin ja sisällönanalyysin keinoin. Aineiston avulla muodostettiin historiallinen kuvaus Chilen ja Ruotsin koulutusmarkkinoista. Tämän jälkeen analysoitiin koulutuksen tehokkuutta ja tasa-arvoa implikoivia PISA-tuloksia, ja kerätyn tiedon perusteella muodostettiin johtopäätöksiä siitä, miten tietyt koulutusmarkkinareformit ovat mahdollisesti maiden koulutuksen tehokkuuteen ja tasa-arvoon vaikuttaneet.

Tutkimustuloksia voidaan pitää osittain selkeinä ja osittain ristiriitaisina. Aineiston perusteella Chilen koulutuksen tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus ei ole koulutusmarkkinoiden myötä parantuneet, mutta tehokkuuteen liittyvä tieto on ristiriitaista. Koulutusmarkkinoiden myötä Chilen koulutuksen mikroekonominen tehokkuus on voinut parantua. Koulutusmarkkinat eivät ole myöskään Ruotsin koulutuksen tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta tai tehokkuutta onnistuneet parantamaan ainakaan 2000-luvun aikana, vaikkakin oppimistuloksissa on pieni nousu havaittavissa viime vuosina.

Avainsanat: koulutusmarkkinat, tehokkuus, tasa-arvo, oikeudenmukaisuus

Sisältö

1	Johdanto.....	5
2	Tehokkuus ja tasa-arvo koulutuksen periaatteina.....	7
2.1	Tehokkuus	7
2.1.1	<i>Tehokas koulutus</i>	<i>8</i>
2.2	Koulutuksellinen tasa-arvo	11
2.2.1	<i>Sivistyskykyisyys.....</i>	<i>11</i>
2.2.2	<i>Sosiaalisesta tasa-arvosta yksilölliseen tasa-arvoon</i>	<i>12</i>
3	Valtion rooli	15
3.1	Valtion keskeinen rooli koulutuksessa	15
3.1.1	<i>Koulutuksen taloudelliset teoriat.....</i>	<i>17</i>
3.2	Julkisen järjestämisen ongelmat	20
3.3	Koulutusmarkkinoiden ongelmat	21
4	Koulutusmarkkinat.....	23
4.1	Markkinat.....	23
4.2	Kvasimarkkinat.....	24
4.2.1	<i>Friedmanin ja Gintisin ehdotukset</i>	<i>26</i>
4.3	Yksityistäminen	29
4.3.1	<i>Järjestäminen, rahoitus ja regulaatio.....</i>	<i>31</i>
4.4	Tehokkuutta ja tasa-arvoa.....	33
4.5	Koulutusmarkkinat OECD-maissa	35
4.5.1	<i>Rahoitus ja oppilasvalikointi yhteydessä segregatioon</i>	<i>37</i>
5	Tutkimusmenetelmä ja -kysymykset.....	39
5.1	Tutkimustehtävä	39
5.2	Kirjallisuuskatsaus menetelmänä	39
5.2.1	<i>Laadullinen meta-analyysi menetelmänä</i>	<i>40</i>
5.3	Tutkimuksen toteutus	41
5.4	Aineiston analyysi	43
6	Tutkimustulokset.....	46
6.1	Chilen koulutusmarkkinat.....	46
6.1.1	<i>Julkiset ja yksityiset koulut</i>	<i>48</i>
6.2	Ruotsin koulutusmarkkinat.....	49
6.2.1	<i>Muutokset oppimistuloksissa</i>	<i>51</i>
6.3	PISA-tulokset.....	52
6.3.1	<i>Lukutaito, matematiikka ja luonnontieteet.....</i>	<i>52</i>
6.3.2	<i>Sosioekonominen asema ja resilienssi.....</i>	<i>53</i>

6.4	Tutkimustulokset tehokkuuden ja tasa-arvon valossa	58
6.4.1	<i>Tehokkuus</i>	59
6.4.2	<i>Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus</i>	61
7	Pohdinta	64
	Lähteet	67

1 Johdanto

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastelen koulutusmarkkinoita ilmiönä: mistä kaikki on lähtenyt liikkeelle, mitä koulutusmarkkinoilla tavoitellaan ja miten koulutusmarkkinat ja valtion perinteinen rooli koulutuksessa suhteutuvat toisiinsa. Perehdyn tarkemmin Chilen ja Ruotsin koulutukseen ja koulutusmarkkinoiden etenemiseen. Tutkin maissa toteutettuja koulutusmarkkinareformeja sekä niiden mahdollisia vaikutuksia koulutuksen tehokkuuteen sekä tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen hyödyntäen 2000-luvun PISA-tutkimusten tuloksia.

Kiinnostuin aiheesta oltuani opiskelijavaihdossa Espanjassa ja huomattessani, miten paikallisen yliopiston opettajat ja opiskelijat kiinnostuivat Suomen koulutuksesta ja ihastelivat sitä. Tehdessäni esitelmää suomalaisesta koulutusjärjestelmästä perehdyin aiheeseen tarkemmin, ja tutustuin artikkeleihin, joissa puhuttiin Suomen asuinalueiden ja koulujen eriytymisen vahvistamisesta ja oppilaiden eriarvoistumisesta koulutuksessa. Ulkopuolisille suomalainen koulutusjärjestelmä vaikuttaa täydelliseltä, ja siinä varmasti onkin paljon vaalittavaa. Tämän vuoksi halusinkin perehtyä aiheeseen syvemmin: siihen, mitä on suomalaisten koulujen profiloitumisen ja kouluvalinnan vapauttamisen ytimessä.

Suomessa on toteutettu koulutusmarkkinoita kouluvalinnan vapauttamisen ja koulujen profiloitumisen kautta. Suomen koulutusmarkkinareformien yhteydestä koulutukselliseen tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen on keskusteltu laajasti viime vuosina, erityisesti PISA 2018 -tutkimuksen tulosten myötä (OECD, 2019a; OAJ, 2019; YLE, 2019). Tutkimuksen tulosten perusteella Suomessa oppilaan sosioekonomisen taustan vaikutus koulumenestykseen on vahvistunut (OECD, 2019a). Silvennoisen, Rinteen, Kosusen, Kalalahden ja Seppäsen (2015, 359) mukaan kouluvalintapolitiikan seurauksista ovat Suomessa useat tutkijat varoitelleet (esim. Ritva Jakku-Sihvonen 1996, 2004); vaikka kaikilla ihmisillä on oikeus valita, vain osalla on siihen vaadittavat resurssit (Bauman, 2001; Silvennoinen ym., 2015, 359).

Koulutusmarkkinoita on toteutettu ympäri maailmaa eri muodoissa, ja Suomen koulutusmarkkinareformien taustalla on maailmanlaajuinen trendi. Kuten Baker ja Wiseman (2005, 1) toteavat, on tänä päivänä saatavilla niin paljon kansainvälistä ja vertailevaa tietoa koulutukseen liittyen, että sillä on ollut vaikutus koulutuspolitiikkaan ympäri maailman. Kouluja ja oppimista mitataan koko ajan enemmän ja niistä tehdään vertailuja globaalilla tasolla. Tämän informaatoin myötä koulutuksesta on tullut keino muodostaa ja ylläpitää tehokasta kansaa. (Baker & Wiseman, 2005, 1-2.) Koulutusmarkkinasuuntaus monissa maissa perustuu uskomukseen siitä,

että koulutusta voidaan palvella paremmin ottamalla mukaan myös yksityiset yhteisöt ja vanhemmat koulujen hallintoon ja rahoittamiseen (OECD, 2012, 9). Koulutusmarkkinoiden tarkastelu ja Chilen ja Ruotsin koulutusmarkkinoiden vaikutusten tutkiminen voi tarjota arvokasta tietoa ja antaa suuntaviivoja suomalaisen koulutusjärjestelmän kehittämiseksi tulevaisuudessa.

Tutkielmani pääkysymys on: *mitä vaikutuksia Chilen ja Ruotsin koulutusmarkkinareformeilla on ollut maiden koulutukseen?* Alakysymykset ovat: *mitä vaikutuksia on ollut koulutuksen tehokkuuden näkökulmasta? Mitä vaikutuksia on ollut koulutuksen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta?*

Työn teoriaosuutta muodostaessa Chile ja Ruotsi nousivat usein esiin; Chile sen radikaalien koulutusmarkkinoiden vuoksi ja Ruotsi puolestaan pohjoismaisesta ja tasa-arvoisesta yhteiskunnasta dramaattisesti poikkeavan koulutuspolitiikan muutoksen vuoksi. Mailla on koulutusmarkkinoille lähdettäessä ollut hyvin erilaiset lähtökohdat, mikä lisää näiden kahden maan kiinnostavuutta. Ruotsi on ollut jo ennen koulutusmarkkinoita kohti siirtymistä tasa-arvoinen, korkean elintason pohjoismaa, jonka koulutusta on pidetty yhtenä maailman parhaista. Chilessä puolestaan koulutuksen laatu ja tasa-arvo eivät ole olleet korkealla tasolla koulutusmarkkinoille lähdettäessä.

Tutkielman tavoitteena on laadullisen meta-analyysin ja sisällönanalyysin avulla löytää tehokkuuteen ja tasa-arvoon liittyviä syy-seuraus-suhteita koulutusmarkkinareformien ja oppimistulosten väliltä, sillä näitä koulutusmarkkinareformeilla on tavoiteltukin. Aineistoksi valikoitui jo teoriavaiheessa hyödynnettyjä dokumentteja liittyen Chilen ja Ruotsin koulutusmarkkinoihin sekä OECD:n tietokannasta valitut PISA-tutkimusten tulokset.

Työn toisessa luvussa määritellään koulutuksellinen tehokkuus ja tasa-arvo, joiden nähdään olevan koulutuksen olennaisimpia tavoitteita. Kolmannessa luvussa jatketaan valtion perinteisestä ja suuresta roolista koulutuksessa sekä sen oikeutuksen perustelusta, minkä jälkeen luonnollinen jatkumo on koulutusmarkkinoiden esittely. Viidennessä luvussa tutustutaan tutkielman menetelmään ja tutkimuskysymyksiin, ja kuudennessa luvussa esitellään tutkimustulokset. Viimeisessä, seitsemännessä luvussa pohditaan tutkimustuloksia, tutkimuksen rajoitteita sekä jatkotutkimusaiheita.

2 Tehokkuus ja tasa-arvo koulutuksen periaatteina

Tehokkuus ja tasa-arvo ovat perinteisesti olennaisimpia arvoja, joita koulutusta kehitettäessä halutaan tavoitella. Koska työni liittyy koulutusmarkkinareformeihin ja niiden vaikutuksiin tehokkuuden ja tasa-arvon näkökulmasta, on nämä kaksi käsitettä tärkeää määritellä. Määrittelen ensin tehokkuuden, jossa etenen yleisestä tehokkuudesta yksityisempään eli koulutuksen tehokkuuteen, ja sen jälkeen esittelen koulutuksellisen tasa-arvon sivistyskykyisyyden ja tasa-arvo-diskurssien kautta.

2.1 Tehokkuus

Tehokkuudesta puhutaan usein koulutusmarkkinoiden yhteydessä. Keskustelu liittyy yleensä siihen, että koulutuksesta halutaan tehdä tehokkaampaa tiettyjen toimenpiteiden avulla. Pekkarisen ja Sutelan (2005, 43) mukaan talous toimii tehokkaasti, kun se saa aikaan mahdollisimman suuren tuotoksen käytettävissä olevilla teknologioilla ja voimavaroilla. Timmermann (2017, 148) määrittelee tehokkuuden konseptilla mitattavan suhdetta tuotosten ja tuotoksen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä. Kaikki tässä tuotantoprosessissa käytetyt panokset arvioidaan niiden hintojen perusteella (Timmermann, 2017, 48.)

Ihmisillä on erilaisia tarpeita: osa biologisesti ja osa yhteiskunnallisesti määräytyneitä - osa tiedostettuja ja osa tiedostamattomia. Näitä tarpeita tulee tyydyttää, ja tämä tyydyttäminen tapahtuu hyödykkeitä kuluttamalla. Joitain hyödykkeitä on rajattomasti ja ne ovat käyttäjälle ilmaisia, minkä vuoksi ne eivät ole taloudellisen toiminnan piirissä. Kuitenkin, useimpia hyödykkeitä on rajallinen määrä ja niistä on maksettava, minkä vuoksi ne kuuluvat taloudellisen toiminnan piiriin. On olemassa aineellisia hyödykkeitä, eli tavaroita, ja aineettomia, eli palveluja. Tällaisia palveluja on esimerkiksi koulutus. Useimmiten nämä aineettomat palvelut ovat niukkoja; resurssit ovat rajalliset. (Pekkarinen & Sutela, 2005, 52-53.)

Kun hyödykkeitä tuotetaan, yhdistetään taloudellisia voimavaroja eli tuotannontekijöitä, joita ei ole rajattomasti. Tällaisia tuotannontekijöitä ovat esimerkiksi luonnonvarat, työvoima ja pääoma. Yhteiskunnan voidaan sanoa olevan sitä varakkaampi, mitä enemmän tuotannontekijöitä on. Joka paikassa tuotannontekijät ovat kuitenkin niukat – samoin kuin useimmat hyödykkeetkin - minkä vuoksi niistä on maksettava korvausta. Voi sanoa, että hinta on niukkuuden osoitin. (Pekkarinen & Sutela, 2005, 53-56.)

Jos talous käyttää kaikki sillä hetkellä käytössä olevat tuotantomahdollisuutensa, sanotaan talouden toimivan tehokkaasti. Mikäli tuotannontekijöitä jää käyttämättä tai niitä ei käytetä ideaalilla tavalla, toimii talous tehottomasti. (Pekkarinen & Sutela, 2005, 53-56.) Myös Timmermann (2017, 148) nostaa esiin tehokkuus-konseptin normatiivisen vaikutuksen, jonka mukaan tuotoksen ja sen kustannusten suhde tulee optimoida, jotta resursseja ei hukata.

Tehokkuudesta puhuttaessa on hyvä erottaa siitä kaksi varianttia, mikrotaloudellinen ja makrotaloudellinen tehokkuus. Mikrotaloudellinen tehokkuus viittaa toiminnan, prosessin tai yrityksen tehokkuuteen: sitä kutsutaan myös sisäiseksi tehokkuudeksi. Makrotaloudellinen tehokkuus puolestaan on ulkoista tehokkuutta, jossa vaaditaan yhteiskunnallisten toimien, esimerkiksi koulutusjärjestelmän, tehokkuutta. (Timmermann, 2017, 148.)

2.1.1 Tehokas koulutus

Timmermann (2017, 150) havainnollistaa, miten koulutuksen mikroekonomista tehokkuutta voidaan mitata. Jos esimerkiksi tarkastellaan lukutaitoa tietyn lukemiskurssin osallistujilla, voi lukutaito olla lukuisten eri tekijöiden funktio, esimerkiksi opetusmenetelmät, luento-aika, opiskeluun käytetty aika kotona sekä kotoa saatu kannustus. Lukutaidon tuottamisen prosesseja voidaan sanoa tehokkaaksi, mikäli nykyisen parhaan mahdollisen käytettävissä olevan opetus- ja oppimisteknologian sekä menetelmien avulla ryhmän lukutaito maksimoidaan. Tätä kutsutaan optimoinnin maksimiperiaatteeksi. Tehokkaaksi prosesseja voidaan sanoa myös, mikäli tietyn tason lukutaito (esimerkiksi osaamistavoite) voidaan saavuttaa pienin kustannuksin. Tätä puolestaan kutsutaan optimoinnin tai tehokkuuden vähimmäisperiaatteeksi. (Timmermann, 2017, 150.)

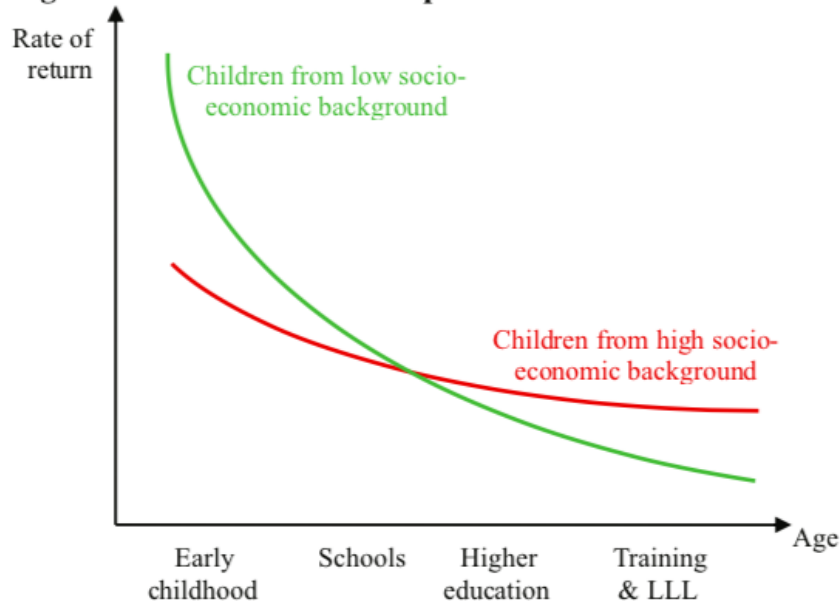
Makroekonominen tehokkuus pyrkii resurssien optimaaliseen kohdentamiseen. Lähtökohtana on, että tyydytetään niin paljon ihmisten tarpeita kuin mahdollista tuottamalla palveluja kansalaisille. Näiden hyödykkeiden sanotaan tuottavan hyötyä. Kun puhutaan yksittäisestä ihmisestä, voidaan hänen toimintaansa kutsua tehokkaaksi, mikäli hän pystyy jakamaan tulonsa siten, että viimeinen käytettävissä oleva tulo tuotteisiin ja palveluihin käytetyistä tuloista tuottaisi saman marginaalin hyödyn näiden tuotteiden kulutuksesta. Kun tätä samaa tilannetta sovelletaan yhteiskuntaan, pidetään sen taloutta makroekonomisesti tehokkaana, kun tietyn kansantulon olettaen hyvinvointi yhteiskunnassa on maksimoitu. Näin olisi, jos viimeinen käytettävissä oleva euro käytettäisiin esimerkiksi koulutukseen tai terveydenhuoltoon, ja se tuottaisi saman verran lisähyötyä. (Timmermann, 2017, 156.)

Woessmann ja Schuetz (2006) ovat havainnollistaneet tätä koulutuksen ulkoista tehokkuutta. Heidän mukaansa James J. Heckman on inhimillisen pääoman teorian pohjalta kehittänyt näkökulman, jossa arvioidaan koulutusta ja sen tehokkuutta ihmisen elinkaaren aikana. Tässä näkemyksessä keskeistä on, että taitojen muodostuminen on elinkaari prosessi, jolla on sekä rekursiivista tuottavuutta että täydentävyyttä. Rekursiivinen tuottavuus tarkoittaa, että yhdessä vaiheessa opittu koulutus on panos seuraavan vaiheen oppimisprosessiin. Täydentävyys tarkoittaa, että tuottavuuteen, jolla yhden koulutuksen vaiheen investoinnit muuttuvat arvokkaiksi taidoiksi, vaikuttaa positiivisesti taitotaso, jonka henkilö on jo hankkinut edellisissä vaiheissa. (Woessmann & Schuetz, 2006, 10.)

Elinkaarimallin mukaan varhaisista investoinneista saadaan suuria tuottoja, ja riittämättömiä varhaisia investointeja on vaikea korjata myöhemmin. Varhaislapsuuden interventioilla on erityisen suuri vaikutus heikommista lähtökohdista tuleville lapsille; tällaiset interventiot eivät ainoastaan rakenna uusia taitoja, vaan myös luovat perustan myöhemmin tapahtuvalle oppimiselle. Sitä vastoin taas myöhemmällä iällä tehdyillä koulutustoimenpiteillä ei ole niin suurta vaikutusta. Tällä tarkoitetaan koulutuksen ulkoista eli makroekonomista tehokkuutta, jota tapahtuu koko elinkaaren ajan. (Woessmann & Schuetz, 2006, 10-11.)

Kun on puute julkisesta interventiosta, koulutuksen tuotto prosentit laskevat matalan sosioekonomisen taustan omaavilla lapsilla nopeammin kuin korkeammasta asemasta tulevilla. Matalasta sosioekonomisesta taustasta tulevilla lapsilla puolestaan tuotto prosentit ovat varhaislapsuudessa korkeammat. Tämä koulutuksen elinkaarimalli viittaa siihen, että koulutus on ulkoisesti tehokkainta varhaisessa vaiheessa ja tehokkuus vähenee koko elinkaaren ajan. Kuvio 1 havainnollistaa tätä ilmiötä. Koulutuksen elinkaarimallista voidaan päätellä, että tehokas koulutuspolitiikka kohdentaisi voimavaransa erityisesti varhaislapsuuteen. (Woessmann & Schuetz, 2006, 11-12.)

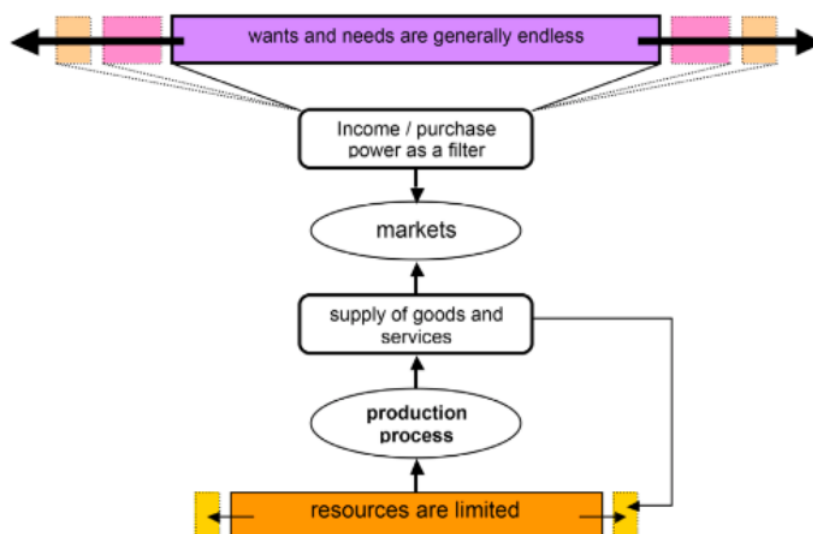
Figure 1: Returns to a Euro spent at different levels of education



Source: Authors' depiction in adaptation of Cunha et al. (2006).

Kuvio 1. Koulutuksen elinkaarimalli tehokkuuden ja tasa-arvon suhteen. Woessmann & Schuetz, 2006, 11.

Belfieldin (2000, 7) mukaan voidaan sanoa, että julkinen koulutus on ulkoisesti tehokasta, jos koulutuksen tulokset ovat sellaiset, että kustannukset ovat yhtä suuret kuin hyödyt. Mikäli koulutuksen hinta vastaa yhteiskunnan mieltymyksiä, toimii se tehokkaasti (Belfield, 2000, 7). Tehokasta toimintaa, myös koulutusjärjestelmässä, tarvitaan, sillä käytettävissä olevat resurssit ovat niukat ja ihmisten tarpeet loputtomat (Timmermann, 2017, 159; Pekkarinen & Sutela, 2005, 53). Kuvio 2 kuvaa tätä tehokkuuden tarvetta.



Kuvio 2. Resurssipula perusteena tehokkuuden tavoittelulle. Timmermann, 2017, 157.

2.2 Koulutuksellinen tasa-arvo

Tasa-arvo voidaan määritellä lukuisin eri tavoin, mutta tässä kohtaa pyrin määrittelemään nimenomaan koulutuksellista tasa-arvoa. Aloitan määrittelyn sivistyskykyisyyden määrittelyllä, joka viittaa ihmisen synnynnäiseen potentiaaliin muovautua ja sivistyä. Ihmisen sivistys vaatii kuitenkin pedagogista vaikuttamista, jota esimerkiksi koulussa harjoitetaan. Koska jokainen ihminen on sivistyskykyinen ja tarvitsee kasvatusta sivistysprosessiinsa, antaa se oivan pohjan koulutuksellisen tasa-arvon määrittelylle. Sivistyskykyisyydestä päästään tasa-arvodiskursseihin: sosiaaliseen, yksilölliseen ja osallistavaan tasa-arvoon. Tästä tasa-arvoon liittyvästä keskustelusta voi huomata, että ajan kuluessa koulutuspolitiikassa on menty kohti yksilöllisyyttä ja koulutusmarkkinoita.

2.2.1 Sivistyskykyisyys

Koulutuksellisen tasa-arvon määrittely voidaan aloittaa ihmisen synnynnäiseen olemukseen ja potentiaaliin liittyvästä keskustelusta. Pauli Siljander (2000, 26) puhuu sivistyskykyisyyden käsitteestä, jolla raivataan tilaa kasvatukselle ja pedagogiselle toiminnalle. Koska sivistys on jokaiselle ihmiselle ominainen potentiaali, voidaan jokaisella ihmisellä ajatella olevan myös tarve ja oikeus kasvatukseen ja koulutukseen. Tämä periaate kuuluu kaikille ihmisille niin yksilönä kuin lajinakin, riippumatta esimerkiksi asuinpaikasta, sukupuolesta tai etnisestä taustasta.

Siljander (2000, 25) jäsentää Herbartin kasvatus- ja sivistysteoreettista näkemystä avaamalla olennaista käsitettä, sivistyskykyisyyttä. Sivistyskykyisyys tai sivistettävyyys viittaa ihmisen kykyyn muovautua sekä mahdollisuuteen tulla joksikin. (Siljander, 2000, 25-26.) Suomen kielen sana sivistyskykyisyys on johdettu saksan kielen sanasta *Bildsamkeit*. *Bildsamkeit* tarkoittaa ihmisen mukautuvuutta, uusiutuvuutta sekä alttiutta muutokselle. Siljanderin (2014, 41-42) mukaan muovautuvuuden voidaan sanoa olevan lapsen taipumus tai kehitysmahdollisuus.

Mollenhauer (2014, 60) on luonnehtinut sivistyskykyisyyden käsitettä siten, että ihmisellä on synnynnäisesti geneettiset edellytykset, mutta tarvitsee tukea ja huolenpitoa pidempään kuin muut nisäkkäät. Ihmisen tulee kompensoida fysiologisista rajoitteista johtuvaa tarvetta hoivaan. Tämä tapahtuu kulttuurin sekä kasvatuksen ja sivistyksen kautta. (Mollenhauer, 2014, 60; Siljander, 2014, 42.)

Herbartin mukaan sivistyskykyisyys tämä on yksi pedagogiikan peruskäsite, joka tuo tilaa kasvatukselle: ihmisellä on kyky sivistyä, mutta ei kykene sivistykseen omin avuin vaan tarvitsee siihen pedagogista vaikuttamista. (Siljander, 2000, 25-28; 2014, 44). Sivistyskykyisyys on taustaoletus ja lähtökohta kaikelle kasvatukselle ja pedagogiselle toiminnalle (Siljander, 2014, 43).

2.2.2 Sosiaalisesta tasa-arvosta yksilölliseen tasa-arvoon

Koulutuksellinen tasa-arvo on hyvin keskeinen tavoite Suomen koulutuspolitiikassa. Tämän tavoitteen taustalla on Hallitusmuodossa (HM 13. pykälä) säädetty jokaisen kansalaisen oikeus perusopetukseen. (Jakku-Sihvonen & Kuusela, 2002, 27.) Vuoden 2010 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutoksissa ja täydennyksissä on määritelty seuraavasti:

Suomen perustuslain mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Suomi on myös sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin, ohjelmiin ja julistuksiin, jotka edellyttävät opetuksen järjestämistä siten, että lasten ja nuorten oppiminen voidaan turvata yhteisessä koulussa. (Opetushallitus, Määräykset ja ohjeet 2011:20.)

YK puolestaan on julistanut vuonna 1948 seuraavasti:

Jokaisella on oikeus saada opetusta. Opetuksen on oltava ainakin alkeis- ja perusopetuksen osalta maksutonta. Alkeisopetuksen on oltava pakollinen. (YK 1948, 26.artikla, 1.)

Koulutuksellista tasa-arvoa voi ymmärtää ja jäsentää tasa-arvodiskurssin kautta. Diskurssi on ollut erilaista eri aikoina. Olennaisimpia ovat kolme erilaista tasa-arvodiskurssia: sosiaalinen, yksilöllinen ja osallistava tasa-arvo. Mikään näistä kolmesta diskurssista ei ole täysin hallinnut keskustelua koulutuksellisesta tasa-arvosta minään aikakautena, ja usein ne esiintyvätkin päällekkäin ja toisiaan täydentäen. (Simola, Seppänen, Kosunen & Vartiainen, 2015, 89-90.)

Sosiaalisella tasa-arvolla viitataan eri sosiaalisten ryhmien tasa-arvoon ja samanlaisiin oikeuksiin koulutuksessa, ja tätä vastaa englannin kielen termi *equality*. Tätä voi kutsua myös oikeudenmukaisuudeksi. Sosiaaliseen tasa-arvoon viitataan yllä olevalla YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisella julistuksella vuodelta 1948. Julistuksessa ei kuitenkaan mainita vaatimuksesta liittyen opetuksen laatuun tai yhteisyyteen. (Simola ym., 2015, 91.) Koulutuksen arviointineuvosto (2004, 15) on tehnyt määritelmän, jonka voidaan nähdä olevan pohjoismainen aspekti sosiaalisessa tasa-arvossa:

Suomalaisen yhteiskunnan taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi pohjautuu tasa-arvoiseen julkiseen koulutusjärjestelmään, jonka tehtävänä on taata jokaiselle kansalaiselle sukupuolesta, asuinpaikasta, kielestä ja taloudellisesta asemasta riippumatta laadukkaat koulutusmahdollisuudet. (Koulutuksen arviointineuvosto 2004, 15.)

Suomalaista peruskoulua suunniteltaessa oli sosiaalinen tasa-arvo hallitseva koulutuspolitiikassa, mutta toinen, hieman eriävä, näkemys teki tuloaan (Simola ym., 2015, 91). Rinteen ja Vuorio-Lehden (1996, 44) mukaan sosiaaliseen tasa-arvoon alettiin sisällyttää toisenkin tapaista sisältöä. Koko ajan vaadittiin enemmän yksilöiden erilaisten lahjakkuuksien ja kykyjen huomioonottamista koulutuksessa. Toisin sanoen sosiaalinen perustelu sai rinnalleen yksilöllisyyden, yksilöllisen valinnan ja inhimillisen pääoman perustelun. (Rinne & Vuorio-Lehti, 1996, 44.) Tätä yksilöllistä tasa-arvoa puolestaan vastaa englannin kielen termi *equity*. YK:n kansainvälinen yleissopimus vuodelta 1976 tarkoittaa seuraavasti:

Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan vanhempain ja tarvittaessa laillisten holhoojain vapautta valita lapselleen muitakin kuin julkisten viranomaisten perustamia kouluja, joiden opetussuunnitelmat ovat viranomaisten määräämää tai hyväksymää vähimmäistasoa ja turvata lastensa uskonnollinen ja moraalinen kasvatus, joka on heidän omien vakaumustensa mukainen. (YK, 1976, 13.artikla, 3.)

Suomessa ensimmäistä kertaa tasa-arvosta poikkeavasti puhui Harri Holkeri vuonna 1987 Suomen rehtorit ry:n tilaisuudessa. Holkerin mukaan uusi tasa-arvo tarkoittaa jokaisen oppilaan oikeutta saada koulutusta ja opetusta, joka vastaa hänen toiveitaan ja edellytyksiään. (Simola ym., 2015, 95.) Kun 1990-luvun loppupuolella valmisteltiin perusopetuslakia, käytiin tasapainoilua yhteisten oikeuksien ja yksilöllisten vapauksien välillä. Lopputulos kiteytyy oikeuteen valita jokin muu kuin lähikoulu:

--kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle 1 momentin mukaisen lähikoulun tai muun soveltuvan paikan-- (Perusopetuslaki, 6 §, 2. mom).

Tämän lisäksi sivistysvaliokunta määritteli, että pääsy- ja valintakokeet sallitaan ainoastaan "hakeuduttaessa erityistehtävän saaneisiin kouluihin tai muihin painotettua opetussuunnitelmaa noudattaviin kouluihin" ja, että "kokeissa voidaan mitata ainoastaan hakijoiden taipumuksia asianomaiseen opetukseen" (SiVM 3/1998).

Kolmas tasa-arvosta puhumisen tapa on osallistava tasa-arvo, joka tarkoittaa vammaisten lasten oikeuksien täysimääräistä toteuttamista perusopetuksessa. Saloviidan (2012) mukaan vuonna 1994 UNESCO vaati kaikkien lasten opettamista yhdessä; siirto erityisluokille olisi vain harvinainen poikkeus. Osallistavan tasa-arvon lähtökohtana on oppimisen ja opetuksen

täysi yksilöllisyys, ja riippumatta poikkeavuuden asteesta on jokaisella lapsella ensisijainen oikeus käydä koulua tavallisessa lähikoulussa. (Simola ym., 2015, 100.)

3 Valtion rooli

Valtiolla on perinteisesti keskeinen rooli koulutuksen järjestämisessä. Valtion keskeiselle roolille on syynsä ja vankat perustelut, mutta toisinaan tätä roolia on kyseenalaistettu ja sille on esitetty erilaisia vaihtoehtoja. Eduskunnan sivustolla on määritelty vuonna 1933 solmitun Montevideon sopimuksen mukaisesti valtiolla olevan pysyvä väestö, rajattu alue, hallitus sekä kyky solmia muiden valtioiden kanssa suhteita. Lyhyesti valtion voidaan sanoa olevan tietyllä, määrättyllä alueella pysyvää valtaa käyttävä yhdyskunta, jonka muodostavat ihmiset. (Eduskunta, 2021.)

Valtion roolista koulutuksessa puhuttaessa on hyvä erottaa kolme eri osatekijää: koulutuksen rahoitus, regulaatio ja järjestäminen. Nämä eri tekijät voivat olla joko julkista tai yksityistä, ja usein molempia yhtä aikaa. Valtion rooli koulutuksessa voi olla tarjota siihen rahoitus, järjestää se julkisilla valtion omistamilla kouluilla tai reguloida sitä esimerkiksi kansallisten opetussuunnitelmien kautta. (Belfield & Levin, 2002, 19.)

Esittelen tässä kappaleessa kahden merkittävän yhdysvaltalaisen taloustieteilijän, Milton Friedmanin ja Herbert Gintisin, näkemykset valtion roolista koulutuksessa. Heillä on toisistaan hieman poikkeavat näkemykset, mutta molemmat haluavat näkemyksillään koulutuksen suurempaa tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta. Lisäksi hyvin keskeinen tekijä niin yleisesti koulutusmarkkinoista ja valtion roolista puhuttaessa kuin näissä Friedmanin ja Gintisinkin malleissa on yksilöiden - tässä tapauksessa vanhempien – roolin ja valinnanvapauden vahvistaminen.

3.1 Valtion keskeinen rooli koulutuksessa

Hyvin useissa nykypäivän valtioissa koulutusta pidetään yhtenä keskeisimmistä valtion tehtävistä. Usein valtio sekä reguloi että rahoittaa ja tarjoaa koulutuksen. Tähän valtion suureen rooliin perusteluina voivat olla esimerkiksi koulutuksen tehokkuuteen ja koulutuksesta aiheutuviin ulkoisvaikutuksiin liittyviä syitä. Yhtenä merkittävänä syynä valtion merkittävään rooliin on myös alakoulutuksen estäminen; ilman valtion puuttumista ihmiset eivät mahdollisesti kuluttaisi koulutusta tarpeeksi. (Belfield, 2000, 163-165.)

Friedmanin (2002, 85) näkemys siitä, miksi valtiolla on perinteisesti niin merkittävä rooli koulutuksessa, ovat koulutuksen ulkoisvaikutukset (*neighbourhood effect*). Yhtäältä valtion julkista rahoitusta koulutuksessa legitimoit se, että taloudellisesta toiminnasta voi syntyä negatiivisia ulkoisvaikutuksia, joita taloudellisia ratkaisuja tekevä henkilö ei osaa ottaa huomioon.

Toisaalta taas koulutuksesta syntyvät positiiviset, sosiaaliset ja ylisukupolviset, ulkoisvaikutukset, legitimoivat koulutuksen julkista rahoitusta. (Friedman, 2002, 85-86.) Näistä ulkoisvaikutuksista kerron enemmän seuraavassa alaluvussa.

OECD-maissa vuonna 2014 julkinen rahoitus on ollut noin 80% oppilaitosten koko rahoituksesta. Perusteena valtion keskeiselle roolille koulutuksessa on sanottu olevan esimerkiksi yhteiskunnan itsensä säilyttämisen tarve. Taustalta voidaan lisäksi löytää sosiaalisia ja moraalisia syitä: demokratian toteuttaminen ja laajempien oppimismahdollisuuksien avaaminen. (Kontio & Sailer, 2017, 114-118.)

Kontion ja Sailerin (2017, 117) mukaan yhteiskuntien modernisaatio on alun perin ollut syynä valtion suurelle roolille koulutuksessa. Ennen modernisaatiota koulutus ja kasvatus oli perheiden ja pienten yhteisöjen vastuulla, mutta modernisaation myötä koulutuksen tuli muuttua, jotta se pystyisi edistämään erilaisia nykyajan yhteiskunnassa tarvittavia taitoja. Sosiaalisten ja moraalisten vaatimusten lisäksi koulutuksen tuli siis alkaa vastata talouden vaatimuksiin. Ihmisillä ei ole taloudellisia kykyjä syntyessään, vaan niitä tuotetaan muodollisessa koulutuksessa: ihmisillä on valmiuksia, joita koulutuksessa muutetaan työmarkkinoilla tarvittaviksi taidoiksi. (Kontio & Sailer, 2017, 117-118.)

Muita syitä tähän valtion suureen rooliin ovat olleet esimerkiksi tasa-arvoon liittyvät kysymykset ja huolet. On väitetty, että ainakin pakollinen koulutus tulisi olla yhteisesti päätettyä valtion asettamien tavoitteiden ja koulutuspolitiikan mukaisesti. Tällöin tavoitteena ei ole ainoastaan oppimistulosten parantaminen, vaan se, että kaikki ihmiset saisivat yhtenäiset tiedot ja taidot koulutuksesta, ja tämä loisi tasa-arvoa ihmisten välille. Esimerkiksi valtion laatimalla opetussuunnitelmalla ja oppivelvollisuudella voidaan ehkäistä köyhyyttä ja vaikuttaa ylisukupolvisiin eriarvoisuuksiin varallisuudessa ja sosiaalisessa asemassa. (Belfield, 2000, 163.)

Valtion roolista koulutuksen tarjoamisessa puhuttaessa on hyödyllistä ottaa huomioon ero kysynnän ja tarjonnan välillä. Kun näitä kahta elementtiä laajennetaan, voidaan pohtia valtion roolin asianmukaisuutta koulutuksessa. Koulutus eroaa monista muista palveluista vaatimuksen suhteen: palvelun kuluttajat, eli lapset, eivät välttämättä ymmärrä koulutuksen ja kasvatuksen tarvetta eivätkä täten osaa vaatia asioita koulutukselta tai tehdä valintoja koulutuksen suhteen. Lisäksi kouluvalinta vaatii tietynlaista tietoisuutta, mikä muodostaa informaatioasymmetriaa koulutettujen ja ei-koulutettujen välille. (Belfield, 2000, 164.) Tästä voi päätellä, että kaikille yhtenäinen koulu luo perustan tasa-arvoiselle yhteiskunnalle, eikä hyödykkeen kulutus ole riippuvainen informaatiosta ja sen määrästä.

Belfieldin (2000, 164) mukaan koulutuksen tarjoamisesta puhuttaessa valtio voi olla siinä pitkällä tähtäimellä tehokkaampi ja uskottavampi kuin yksityinen sektori. Ensinnäkin valtio voi tarjota yhteiskunnan eri palveluja tehokkaasti niputtamalla ne yhteen koulutuksen kanssa. Koulutuksen on esimerkiksi havaittu vähentävän työttömyyttä, jolla puolestaan on fiskaalinen vaikutus hyvinvointimaksuihin. Toiseksi valtion laatimat kaikkien koulujen yhteiset opetussuunnitelmat hyödyttävät kouluja ja helpottavat työnantajien työtä työntekijöiden seulonnessa. Lisäksi yksityisillä toimijoilla voi olla liian suuri vaikutus oppilaisiin. Näiden perusteella valtion puuttuminen koulutukseen on asianmukaista, sillä koulutus on yhteiskunnan yhteinen tavoite. (Belfield, 2000, 164-165.)

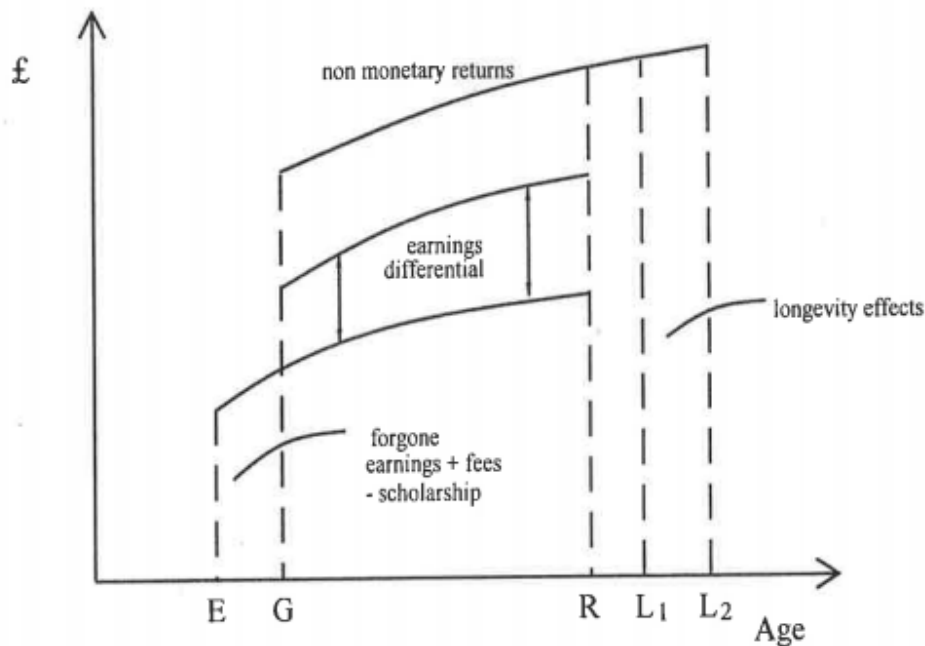
3.1.1 Koulutuksen taloudelliset teoriat

Koulutuksen taloudellisten teorioiden avulla voidaan valtiolle oikeuttaa roolia koulutuksen rahoituksessa. Yksi näistä koulutuksen taloudellisista teorioista on Theodore Schultzin (s. 1902, k. 1998) inhimillisen pääoman teoria. Inhimillisellä pääomalla viitataan yksilöön kietoutuneisiin, inhimillisiin, produktiivisiin kykyihin, joiden määrää voi kasvattaa investoimalla, ja muodollinen koulutus on keskeinen investoinnin muoto. Tämän teorian mukaan koulutuksella on merkittävä rooli talouskasvussa: investoiminen inhimilliseen pääomaan lisää työvoiman tuotavuutta. Teorian mukaan ne resurssit, joita investoiminen on edellyttänyt, ylikompensoidaan suurempina ansioina. (Schultz, 1971, 25-26.)

Mark Blaugin (1976) mukaan inhimillisen pääoman teorian ydin on se, että ihmiset investoivat monin eri tavoin itseensä ja omaan elämäänsä. Näillä investoinneilla ei tavoitella ainoastaan välitöntä hyvinvointia tai nautintoa, vaan myös tulevaisuudessa olevia rahallisia ja ei-rahallisia hyötyjä. Investointiaktiviteetteja ovat esimerkiksi peruskoulutus, korkea koulutus, parempien työpaikkojen etsiminen ja terveydestä huolehtiminen. Kun koulutukselliset aktiviteetit määritellään investoinneiksi, selittää inhimillisen pääoman teoria niin yksilölliset ja yhteiskunnalliset investoinnit kuin talouskasvun, koulutuksen yksilöllisen ja yhteiskunnallisen kysynnän, työvoiman allokaation, koulutuksen rahoituksen, työpaikkakoulutuksen, osaamisen kysynnän ja valtion roolinkin koulutuksessa. (Blaug, 1976.)

Belfield (2000, 17) viittaa McMahonin (1998) inhimillisen pääoman teorian elinkaarimalliin, joka havainnollistaa koulutuksen ja työmarkkinoiden välistä suhdetta. Tämä elinkaarimalli on hyvin saman kaltainen aiemmin esitellyn Heckmanin elinkaarimallin kanssa. Tämän mallin

mukaan mitä enemmän yksilö opiskelee, sitä tuottavampi hänestä tulee. Enemmän koulututtunut pääsee työelämään ja alkaa saada ansiotuloja myöhemmin vähemmän opiskelleeseen verrattuna, mutta työelämään päästessä ovat korkeammin koulutetun ansiotulot suuremmat. Elinkaarimallissa huomioidaan myös mahdolliset koulutuksen ei-rahalliset hyödyt: terveydelliset tekijät ja pidempi elinikä. Kuvio 3 havainnollistaa oppivelvollisuuskoulutuksen jälkeisten koulutusinvestointien synnyttämiä tuottoja ja kulutushyötyjä. (Belfield, 2000, 17.)



Kuvio 3. Inhimillisen pääoman teorian elinkaarimalli. Koulutuksen tuotto yksilölle elinkaaren aikana. Belfield, 2000, 17.

Inhimillisen pääoman teoria on saanut kritiikikseen sen, että siinä koulutuksen funktio nähdään hyvin suoraviivaisesti tuottavuuden lisäämisenä: mitä enemmän yksilöt investoivat koulutukseen, sitä paremmin he suoriutuvat, ja tällä on suora yhteys heidän tuottavuuteensa työpaikoilla ja ansiotuloihin. Havaittuja eroja tuottavuudessa työpaikalla tai ansiotuloissa ei voida kuitenkaan selittää pelkästään koulutuksella, vaan myös yksilöllisillä kyvykkyyseroilla on vaikutusta. (Belfield, 2000, 46-47.)

Inhimillisen pääoman teorialle vastaukseksi on kehitetty siiviläteoreema. Siiviläteoreemaan sisältyvät Kenneth Arrow:n kehittänyt filteriteoria, Joseph Stiglitzin siiviläteoria ja Michael Spencen signaaliteoria. Siiviläteoreemassa koulutuksen hyöty työmarkkinoille on se, että koulutus tarjoaa työnantajille vertailtavissa olevaa tietoa työnhakijoista, esimerkiksi tutkintotodis-

tukset, ja tämä mahdollistaa työvoiman allokaation. Teorian mukaan koulutus tuottaa tietoa yksilöllisistä kyvyistä, mikä yhtäältä auttaa yksilöitä löytämään oma osaamisensa (sisäinen tehokkuus), ja toisaalta tämä tieto mahdollistaa työnantajille työntekijöiden tehokkaan allokoinnin (ulkoinen tehokkuus). Koulutuksen tavat siivilöidä ovat ryhmittely ainevalintojen perusteella, arvosanat, suoriutumistestit, valmistuminen ja itse-siivilöinti, jolla tarkoitetaan opiskelijan oman osaamisensa löytäminen ja sen perusteella valintojen tekeminen. Oleellista teoriassa on, että siiviläfunktion rakentaminen on valtion tehtävä – ilman sitä työmarkkinat toimisivat huomattavasti tehottomammin. (Belfield, 2000, 40-42.)

Valtion puuttumista koulutukseen oikeutetaan myös markkinoilla tapahtuvien markkinahäiriöiden perusteella. Tällaisia ovat McMahonin (2010) mukaan koulutuksen negatiiviset ulkoisvaikutukset, jotka ovat taloudellisesta toiminnasta seuraavia sivuvaikutuksia, joita tapahtuu, kun taloudellisia ratkaisuja tekevä ei ota näitä ratkaisuhetkellä huomioon. On esimerkiksi esitetty, että mikäli koulutus jätetään yksin yksilöiden tehtäväksi ja heidän vastuulleen, alkaa tapahtua koulutuksen alikäyttöä ja liian vähäistä investointia (Kontio & Sailer, 2017, 116). McMahonin (2010, 71) mukaan ulkoisvaikutukset voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia, ja koulutuksen ulkoisvaikutukset ovatkin pääosin positiivisia. Tällaisia ovat esimerkiksi koulutuksen vaikutus kansalaisaktiivisuuteen, ihmisoikeuksiin, demokratisoitumiseen, rikollisuuteen, kestävään kehitykseen ja köyhyyteen (McMahon, 2010, 71).

Koulutuksen taloudellisten hyötyjen lisäksi koulutuksella on myös sosialisaatiofunktio, eli yhden keskeisistä tehtävistä on tuottaa sosiaalista koheesiota. Koulutus tarjoaa opiskelijoille edellytykset tulla täysivaltaisiksi jäseniksi yhteiskunnan sosiaalisiin ja poliittisiin instituutioihin. Koulutuksessa opitaan välttämättömät taidot yhteiskunnassa elämiseen. Kuten edellä mainitut taloudelliset hyödyt, myös sosialisaatiofunktio edellyttää valtion interventiota koulutukseen – tässä kohtaa kyse ei kuitenkaan ole ainoastaan koulutuksen rahoituksesta, vaan myös opetuksen sisältöjen reguloinnista. (Belfield & Levin, 2002, 49.)

Koulutuksessa taloudellisesta päätöksenteosta johtuvat mahdolliset markkinahäiriöt antavat vankat perusteet sille, että julkisen tuen osuus yliopistokoulutuksessa tulisi olla yli 50% kokonaiskustannuksista. Tällä tavoin koulutuksella voidaan saavuttaa aiemmin mainittuja koulutuksen sosiaalisia ulkoisvaikutuksia. (McMahon, 2010, 78.)

3.2 Julkisen järjestämisen ongelmat

Valtion suurelle roolille koulutuksessa on syynsä, mutta joskus valtion monopoli voi aiheuttaa ei-toivottuja seurauksia. Valtion monopolin aiheuttamia häiriöitä voivat olla esimerkiksi kilpailun puuttumisesta syntyvä tuotannon tehottomuus, valintamahdollisuuksien eriarvoisesta jakautumisesta syntyvä mahdollisuuksien ja koulutustulosten eriarvoistuminen ja koulutuksen tasalaatuisuus, joka laskee koulutuksen tasoa ja kunnianhimoa. (Friedman, 1979; Gintis, 1995.) Nämä häiriöt koskevat pääasiassa koulutuksen järjestämistä – koulutuksen julkisesta rahoituksesta ei ole juurikaan kiistaa.

Osana markkinareformikeskustelua on esitetty, että valtion liiallinen rooli koulutuksessa voi aiheuttaa ylikoulutuksen ongelman. Ylikoulutus ilmenee joko inhimillisen pääoman liian suurena määränä tai koulutettujen ihmisten vaikeutena löytää sopivia työpaikkoja. Tällöin yksilöt investoivat koulutukseensa liikaa. Tätä on esitetty tapahtuvan, kun korkeakoulutus on suurelta osin valtion tukemaa ja optimaalista koulutuksen määrää on vaikea arvioida. (Kontio & Sailer, 2017, 116; Belfield, 2000, 35.)

Friedmanin mukaan julkinen koulutusjärjestelmä vahvistaa yhteiskunnan kerrostuneisuutta eikä tarjoa oppilaille tasavertaisia mahdollisuuksia. Perinteisessä julkisessa koulujärjestelmässä asuinpaikka ja koulu ovat olleet toisiinsa sidoksissa, mikä on entisestään edistänyt asuinalueiden eriytymistä, ja tämän myötä myös koulujen oppilaspohjat ovat olleet hyvin yhdenmukaisia. Tällaista eriytymistä on Friedmanin mukaan saatava purettua, ja se tapahtuu markkinoiden avulla. (Friedman, 1979, 192, 202.)

Gintisin (1995) jäsennessä koulutuksen järjestämistä, rahoittamista ja regulaatiota, ottaa hän puolestaan ensimmäisenä esiin sen, ettei ole oikein arvioida koulutuspalvelujen kilpailullista tarjoamista pelkästään koulutus- tai oppimistulosten perusteella, sillä kuluttajat arvostavat vapautta valita riippumatta näistä tuloksista. Gintis nostaa esille esimerkin terveyspalveluista: kuluttajat arvostavat valita terveydenhuollon tarjoaja, vaikka ei olekaan vahvoja todisteita siitä, että oikeus valita sinänsä parantaisi terveydenhuollon laatua. Kuluttajat yksinkertaisesti haluaavat valtaa ja kunnioitusta, ja yksi hyvin tärkeä tekijä tässä on mahdollisuus rangaista palveluntarjoajaa tyytymättömyydestä vaihtamalla vaihtoehtoiseen palveluntarjoajaan. (Gintis, 1995, 2.)

Koulutuspalveluista puhuttaessa ihmiset hyötyisivät valinnanvapaudesta, sillä silloin heillä olisi valta saada koulu muuttumaan; ollessaan tyytymättömiä voisivat he vaihtaa vaihtoehtoiseen palveluntarjoajaan. Oppilaiden vanhemmilla on usein suuria tavoitteita ja odotuksia koulutukselle, ja markkinat voisivat edistää näitä tavoitteita. Gintisin mukaan markkinoiden käyttö koulutuksessa on täten pikemminkin väline kuin vaihtoehto. (Gintis, 1995, 20.)

3.3 Koulutusmarkkinoiden ongelmat

Gintisin (1995, 4) mukaan tiettyjen asioiden tulee toteutua, jotta koulutusmarkkinat toimivat. Näitä oletuksia ovat seuraavat: markkinoilla on useita palveluntarjoajia, palvelun ominaisuudet ovat kaikkien kuluttajien tiedossa, kuluttajat tietävät palvelun vaikutuksen hyvinvointiin, hinta määräytyy markkinavoimien mukaan, ja koulutus on yksityishyödyke eli sen kulutus ei vaikuta muiden hyvinvointiin. Mikäli jonkin näistä oletuksista ei toteudu, syntyy markkinahäiriö. (Gintis, 1995, 4.) Aiemmin mainitut koulutuksen negatiiviset ulkoisvaikutukset ovat markkinahäiriöitä. Markkinahäiriöiden estämiseksi tarvitaan valtion osallisuutta koulutukseen.

Mahdollisia markkinahäiriöitä koulutusmarkkinoilla on lukuisia, ja monet niistä liittyvät tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen. Häiriöksi voi muodostua monien tarjoajien oletukseen liittyen esimerkiksi se, että kaikilla alueilla ei ole taloudellista ylläpitää useaa eri koulua. Tällöin epätasa-arvo syntyy syrjäisten alueiden ja suuren väestötiheyden sekä kattavan julkisen liikenteen alueiden välille. (Gintis, 1995, 5-6.)

Yksi mahdollinen markkinahäiriö liittyy oletukseen siitä, että koulutus on yksityishyöty eikä vaikuta muiden hyvinvointiin. Koulunkäynti ja siellä olevat ihmiset kuitenkin vaikuttavat ihmisen käyttäytymiseen niin nuoruudessa kuin aikuisuudessaakin. Koulussa oppilaat ja opiskelijat vaikuttavat toistensa fyysiseen turvallisuuteen, koulukokemuksesta nauttimiseen sekä muun muassa suvaitsevaisuuteen sosiaalista monimuotoisuutta kohtaan. Oppilaat vaikuttavat toisiinsa niin positiivisesti kuin negatiivisestikin. Tällaista negatiivista vaikuttamista, ja esimerkiksi rasismia, josta Friedmankin (1979) puhuu, voidaan reguloida valtion toimesta. (Gintis, 1995, 9-10.) Markkinahäiriö syntyy, kun yksityiskoulut valitsevat oppilaansa ja esimerkiksi suosivat tiettyjä oppilaita, jolloin koulun oppilaspohjasta muodostuu homogeeninen. Valtion puuttumisella koulujen oppilaspohjista voidaan tehdä monimuotoisempia, jolla voidaan olettaa olevan vaikutusta suvaitsevaisuuteen sosiaalista monimuotoisuutta kohtaan.

Markkinahäiriöksi voi muodostua myös koulutuksen kuluttajien ja tuottajien välinen informaatioasymmetria. Koulutusmarkkinat olettavat, että kuluttajat ovat tietoisia erilaisista koulutukseen liittyvistä asioista, ja tämän tiedon perusteella osaavat tehdä päätöksiä koulutukseen liittyen. Informaatioasymmetrialla tarkoitetaan, että kaikilla kuluttajilla ei välttämättä ole riittävää informaatiota tai sitä tietoa ei osata käyttää hyväksi. Tämän vuoksi koulutuksen laatu olisi hyvätaata esimerkiksi valtion opetussuunnitelmilla tai koulutusta koskevaa informaatiota tulisi lisätä, jotta oikeaan tietoon perustuvat päätökset mahdollistuisivat. (Belfield, 2000, 164.)

Kuten aiemminkin mainittiin, on yksi koulutuksen negatiivisista ulkoisvaikutuksista ja mahdollinen markkinahäiriö alikoulutus (McMahon, 2010, 17; Kontio & Sailer, 2017, 116). Ottaen huomioon koulutuksesta koituvat hyödyt ihmiskunnalle voi alikoulutus olla vaarallinen ilmiö. Myös tässä valtio voi opetussuunnitelmilla ja oppivelvollisuudella taata kaikille tasa-arvoisen ja oikeudenmukaisen koulutuksen. Tämän avulla voidaan ehkäistä lisäksi köyhyyttä sekä vaikuttaa ylisukupolvisiin eriarvoisuuksiin liittyen varallisuuteen ja sosiaaliseen asemaan (McMahon, 2010, 71).

4 Koulutusmarkkinat

Valtion suuresta roolista koulutuksessa ja roolin perusteluista voidaan jatkaa toisenlaiseen tapaan järjestää, rahoittaa ja reguloida koulutusta. Koulutusmarkkinat eivät ole välttämättä vaihtoehto valtion järjestämälle, rahoittamalle ja reguloimalle koulutukselle, vaan ne voivat kulkea myös vierekkäin.

Tässä osiossa edetään yleisestä yksityiseen määrittelemällä ensin markkinat ja sen jälkeen kvasimarkkinat, jollaiset myös koulutusmarkkinat ovat. Kappaleessa esitellään yhdysvaltalaisen taloustieteilijöiden Milton Friedmanin ja Herbert Gintisin näkemykset, sekä käydään läpi koulutusmarkkinoihin olennaisesti liittyvä yksityistämisen reformi. Lopuksi otetaan katsaus koulutusmarkkinoihin OECD-maissa.

4.1 Markkinat

Pekkarinen ja Sutela (2005, 64) määrittelevät markkinat paikaksi, jossa tarjoajat ja kuluttajat kohtaavat. Markkinoilla tapahtuu hyödykkeiden myyntiä ja ostoa. Markkinoita on erilaisia: yhtäältä ostaja voi astua liikkeeseen ja ostaa hyödykkeen suoraan myyjältä, joka on myös tuotteen valmistaja, ja toisaalta yhteen hyödykkeeseen on voitu käyttää monia valmistajia eri puolilta maailmaa. Markkinat voivat myös olla fyysinen tai ei-fyysinen paikka: erilaiset markkinat poikkeavat toisistaan. (Pekkarinen & Sutela, 2005, 64.)

Yksi merkittävä markkinoiden ominaisuus on, että se tuottaa ja määrittää talouden järjestyksen. Markkinoilla vallitsevilla hinnoilla on kolme tärkeää tehtävää: välittää informaatiota, toimia kannustimena ja määrätä tulonjakoa. Nämä tehtävät estävät sekasorron syntymistä. (Pekkarinen & Sutela, 2005, 65.)

Markkinoilla vallitsee aina jonkinlaista kilpailua hyödykkeiden myyjien välillä. Kilpailua voi kuitenkin olla erilaista: se voi olla täydellistä tai epätäydellistä. Täydellisessä kilpailussa markkinavoimat eli hyödykkeen kysyntä ja tarjonta määrittävät hinnan, jolloin yksittäisillä myyjillä tai ostajilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa hintaan. Epätäydellisessä kilpailussa yksittäinen ostaja tai myyjä määrittää tuotteen hinnan. Mikäli markkinoita hallitsee tiettyjen yritysten ryhmä, on kyseessä oligopoli, ja mikäli markkinoilla on vain yksi tarjoaja, on kyseessä monopoli. (Pekkarinen & Sutela, 2005, 65.)

Täydellisen kilpailun vastakohta on siis monopoli. Monopoli voi syntyä siellä, missä hyödykkeelle ei ole muita vaihtoehtoisia tarjoajia tai jos instituutiolla on valtion valtuutus. Koulutuksen monopoli voi johtua esimerkiksi valtion laatimasta opetussuunnitelmasta sekä koulujen testauksesta ja arvioinnista. Koulutusmonopolissa opiskelijoiden rekisteröinti kouluun riippuu asuinalueesta. Tällaisessa koulutusmonopolissa tarjoaja voi sitoa oppilaita, sillä muita vaihtoehtoja ei ole tarjolla, ja täten sallii ja mahdollistaa huonompaa laatua tarjoavan tarjoajan olemassaolon. (Belfield, 2000, 147.)

Monilla teollisuuden aloilla tarjoajien tulee tarkkailla kilpailijoidensa toimintaa – heidän etujensa mukaista voi olla tehdä jopa yhteistyötä kilpailijoiden kanssa. Tällaista tilannetta kutsutaan strategiseksi oligopoliksi. Koulutuksessa strateginen oligopoli voisi tarkoittaa näennäistä kilpailua tarjoajien välillä tehden samalla yhteistyötä keskenään. Tällöin tarjoajat voisivat saada osaksi toimintaansa joitain monopolin piirteitä ja hyötyjä kuitenkin olematta täysin monopoli. Yksi tällainen hyöty on esimerkiksi tutkimustiedon jakaminen. (Belfield, 2000, 148.)

4.2 Kvasimarkkinat

Lyhyesti voisi määritellä, että kvasimarkkinat, jota koulutusmarkkinat ovat, ovat jotain, joka sijoittuu kahden ääripään - julkisen sektorin monopolin ja vapaiden markkinoiden - välimaastoon. Kvasimarkkinoilla on piirteitä sekä julkisesta että yksityisestä sektorista, ja se tasapainotelee näiden kahden välillä. Koulutusmarkkinat on yhdysvaltalaisen taloustieteilijän Friedmanin julkisuuteen tuoma termi. Friedmanin koulutusmarkkinat nähdään kuitenkin pohjautuvan kansainväliseen koulutuspolitiikan trendiin *Global Education Reform Movement*:iin.

Global Education Reform Movement eli GERM:iä voidaan kutsua Hayekin 1930-luvulla kehittelemäksi uusliberalismin ensimmäiseksi aalloksi. Termillä viitataan joukkoon markkinoihin pohjautuvia linjauksia, joilla on vahva kannatus koulutussektorilla kansainvälisesti, ja se on muovannut monien maiden koulutusjärjestelmiä. Adamson ja Åstrand (2016, 2-3) viittaavat Sahlbergiin, jonka mukaan GERM sisältää muun muassa kouluvalinnan ja koulujen välisen kilpailun, testauksen ja laadunvalvonnan, opetussuunnitelman määrittämisen sekä epäpätevien - ja täten rahallisesti halvempien – opettajien käytön. (Adamson & Åstrand, 2016, 2-3.)

GERM-aatteen mukaisesti kilpailu on markkinamekanismi, joka parantaa koulutuksen laatua, tuottavuutta ja tehokkuutta. GERM:iin kuuluu myös selkeiden ja korkeiden standardien asettaminen kouluille, opettajille ja oppilaille sekä laatua tarkastetaan testein. Koulun rahoitus on

kiinni oppimistuloksista, ja koulu voidaan sulkea, mikäli tiettyä tasoa ei saavuteta. GERM:lle ominaista on myös taideaineiden jättäminen vähemmälle huomiolle ja keskittyminen lukemiseen, kirjoittamiseen, matikkaan ja luonnontieteisiin. Näillä keinoin uskotaan nostettavan oppimistuloksia. Lisäksi kilpailua pyritään kasvattamaan vapaalla kouluvalinnalla. (Adamson & Åstrand, 2016, 119-120.)

Kvasimarkkinoilla tarkoitetaan sitä, että julkisen sektorin sisälle luodaan markkinaolosuhteet. Julkisesti rahoitettujen koulujen välille voidaan luoda kilpailu eri keinoin, esimerkiksi valinnaisaineiden ja painotetun opetuksen keinoin. Belfield (2000, 149) on listannut kvasimarkkinoille tyypillisiä piirteitä. Näitä piirteitä ovat muun muassa tarjoajien välinen kilpailu kuluttajista ilman rahallisen voiton tavoittelua, vanhempien ja opiskelijoiden vapaus valita koulujen välillä sekä koulutuksen pakollisuus kaikille. Kvasimarkkinoita voidaan kutsua kompromisiksi julkisen hallinnon ja täydellisen kilpailun välillä tasapainottelemiseksi. (Belfield, 2000, 149.) Koulutusmarkkinoiden voidaan nähdä olevan keino purkaa julkisen sektorin monopolia koulutuksessa.

Kvasimarkkinoiden onnistuminen kuitenkin edellyttää eri tekijöitä. Koulujen välillä tulee olla kilpailua, ja informaatio eri kouluista tulee olla kuluttajien tiedossa, jotta he pystyvät vertailemaan vaihtoehtoja ja tekemään tähän perustuvia valintoja. Lisäksi *cream-skimming* eli parhaiden oppilaiden valinta kouluun tulee estää; muutoin koulutusjärjestelmästä tulee sirpaloitunut ja epätasa-arvoistava. Cream-skimming perustuu koulun markkina-arvoon myönteisesti vaikuttavien oppilaiden valintaan ja siihen kielteisesti vaikuttavien, esimerkiksi erityisen tuen tarpeessa olevien, ulos jättämiseen. Valinnanvapaus ja kilpailu koulutusmarkkinoilla voivat vaikuttaa esimerkiksi koulun henkilöstön palkkaamiseen, resurssien tarkkaan kohdentamiseen ja käyttöön sekä tavoitteellisuuteen (Belfield, 2000, 145, 150).

Koulutusmarkkinoihin ja seuraavassa kappaleessa esiteltävään yksityistämisen käsitteeseen liittyy lisäksi desentralisaation ilmiö. McGinnin (1999, 17) mukaan koulutuksen desentralisaatio on viime aikoina ollut olennainen osa eri maiden koulutuspolitiikkaa, myös perinteisesti hyvin sentraloiduissa maissa. Desentralisaatiolla tarkoitetaan valtion rahoituksen, regulaation ja järjestämisen siirtämistä alemmille julkisen sektorin tasoille (McGinn, 1999, 17).

Kun koulutusta desentralisoidaan, on yhtäältä koulutusta koskeva päätöksenteko lähempänä kuluttajia, ja kuluttajilla on mahdollisesti enemmän vaikutusvaltaa koulutukseen liittyen. Toisaalta desentralisaatio voi kuitenkin tehdä eroja koulujen välille ja näin muodostaa epätasa-

arvoa eri koulua käyvien oppilaiden välille (Jakku-Sihvonen & Komulainen, 2004; Jakku-Sihvonen ym., 1996).

McGinn (1999, 18) viittaa Rondinelliin ja kumppaneihin (1984), joiden mukaan desentralisaation ilmiössä on kolme eri tasoa: *deconcentration*, *delegation*, *devolution* ja *privatization*. Ensimmäisellä tasolla valta siirretään sääntöjen toteuttamisen suhteen, mutta itse päätöksentekoa ei siirretä. Toisella tasolla valtaa delegoidaan pienemmille tahoille, esimerkiksi Yhdysvalloissa osavaltioiden pääkaupungeille, joissa toimii koulutusministeriötä edustava toimielin. Kolmannella tasolla puolestaan valta siirretään kunnille tai maakunnille, ja viimeisellä tasolla valta on kokonaan kouluilla, jolloin kyse on yksityistämisestä. (McGinn, 1999, 18.)

4.2.1 Friedmanin ja Gintisin ehdotukset

Formal schooling is today paid for and almost entirely administered by government bodies or non-profit institutions. This situation has developed gradually and is now taken so much for granted that little explicit attention is any longer directed to the reasons for the special treatment of schooling even in countries that are predominantly free enterprise in organization and philosophy. The result has been an indiscriminate extension of governmental responsibility. (Friedman, M., 2002, 85.)

Friedman (1979, 194) ehdottaa, että yksi tapa tehdä parannusta kouluihin – erityisesti heikoimassa asemassa olevien oppilaiden kohdalla – on antaa oppilaiden vanhemmille suuremmat vaikutusmahdollisuudet lapsen koulutuksen suhteen. Vanhemmille tulee antaa enemmän valtaa, sillä he tietävät parhaiten, mitä lapsi haluaa ja tarvitsee, ja mitkä ovat tämän edellytykset. Vasta-argumenttina tähän vanhempien valinnanvapauteen on käytetty sitä, että vähemmän koulutetut ja heikommassa asemassa olevat eivät ole kiinnostuneita lasten koulunkäynnistä, tai heillä ei ole resursseja tehdä koulutusta koskevia valintoja, mikä aiheuttaisi epätasa-arvoa perheiden välille. Friedman kuitenkin kumoaa tämän väitteen sanomalla, että tällaisilla perheillä on aiemminkin ollut rajalliset mahdollisuudet valita, ja Yhdysvaltain historia on osoittanut, että kun heille annetaan valtaa, käyttävät he sitä. Myös he ovat valmiita uhraamaan paljon lasten hyvinvoinnin vuoksi. On vain pieni vähemmistö heitä, joita asia ei kiinnosta. (Friedman, 1979, 194.)

Friedman (1979, 195) ehdottaa peruskouluun koulutusseteli-järjestelmää keinoksi saavuttaa ja turvata vanhemmille valinnanvapaus ja samaan aikaan säilyttää nykyinen rahoitus pohja. Tämä järjestelmä perustuu siihen, että mikäli vanhemmat ottavat lapsensa pois julkisesta koulusta, saavat he valtiolta koulutussetelin, jonka voi käyttää mihin tahansa hyväksyttyyn julkiseen tai

yksityiseen kouluun, muuallakin kuin oman kunnan alueella. Tämä takaisi kaikille vanhemmille suuremman valinnan mahdollisuuden. Koulutusseteli-järjestelmä toisi suuremman valikoiman vaihtoehtoja, ja se mahdollistaisi valinnan myös julkisten koulujen välillä. Tämän myötä myös julkiset koulut joutuisivat houkuttelemaan oppilaita, ja täten tekemään itsestään vetovoimaisen, sillä oppilaiden valikoituminen kouluihin ei enää tapahtuisi maantieteellisin perustein. Tällä tavoin Friedman uskoo koulujen laadun paranevan. (Friedman, 1979, 195-198.)

Myös korkeakouluissa on samantapaisia ongelmia kuin peruskoulussakin. Friedmanin mukaan matalien lukukausimaksujen korkeakoulut houkuttelevat epämotivoituneita opiskelijoita, mistä seuraa runsaasti opintojen keskeyttämisiä. Toinen seuraus on korkeakoulujen huono ja epämotivoiva ilmapiiri. Korkeampien lukukausimaksujen korkeakouluissa puolestaan opiskelijat ovat motivoituneita, sillä se haluavat saada rahoilleen täyden vastineen, eivätkä halua rahojen menevän hukkaan. Mikäli nämä opiskelijat eivät saa koulusta haluamaansa opetusta, vaihtavat he parempaan kouluun. Tällöin kouluilla on paineet tarjota parasta mahdollista opetusta. (Friedman, 1979, 213-214.)

Gintisin näkemys koulutuksen kilpailulliselle tarjoamiselle perustuu puolestaan oletukselle siitä, että markkinoilla on mahdollisuus tapahtua markkinahäiriöitä, ja markkinat paranevat, mikäli niitä reguloidaan oikein ja asianmukaisesti. Markkinahäiriöt syntyvät, kun koulutuksen yksityistäminen viedään liian pitkälle. Tehokas ja joustava regulointi voi olla hyvin kallista, minkä vuoksi tulee punnita, ovatko koulutuspalvelujen kilpailullisen tarjoamisen edut ja hyödyt suuremmat kuin tämän reguloinnin kustannukset. Toinen oletus puolestaan on, että koulutus on julkinen hyödyke: sillä on vaikutus sosiaalisten suhteiden luonteeseen sekä yhteiskuntaan kokonaisuudessaan. (Gintis, 1995, 2-3.)

Perinteisesti on ajateltu, että markkinat kuuluvat yksityiselämän alueeseen ja valtio julkiseen elämään. Koulutuspolitiikassa kouluvalinnan toivottavuus riippuu siitä, pidetäänkö koulutusta julkisena vai yksityisenä hyödykkeenä, mikä on Gintisin mielestä erikoista, sillä koulutus on julkinen hyödyke. Tästä huolimatta oikein säänneltyinä koulutusmarkkinat voivat olla tehokas väline yhteisten koulutustavoitteiden tyydyttämiseksi. (Gintis, 1995, 2-3.)

Gintis (1995, 5-6) ehdottaa valtion erilaisia regulointitoimia ratkaisuksi. Jotta epätasa-arvoa syrjäisten ja suuren väestötiheyden alueiden välille ei syntyisi, tulisi valtion tukea syrjäisillä seuduilla asuvien koulukuljetuksia tai alentamalla uusien koulujen perustamiseen liittyviä kustannuksia sekä tarjoamalla uusille kouluille matalakorkoisia lainoja. Rasismiin liittyen regulointi voi tapahtua esimerkiksi siten, että oppilaspohjan etnisestä monimuotoisuudesta koulu

saa bonuksia, kun taas liian homogeenisestä oppilaspohjasta saa rangaistuksen. (Gintis, 1995, 5-6, 9.)

Friedman (1979, 200) argumentoi koulutusseteli-järjestelmän kannattavuutta opetuksen laadun lisäksi myös tasa-arvoon liittyvin seikoin. Tällä järjestelmällä eri etnisistä taustoista tulevien oppilaiden syrjimistä voitaisiin tehokkaasti estää lunastamalla shekit vain sellaisilta kouluilta, jotka eivät harjoita diskriminointia. Lisäksi tässä järjestelmässä ihan jokaisella perheellä asuin-alueesta ja sosioekonomisesta asemasta riippumatta on vapaus valita koulu ja päästä parhaimpiin kouluihin. Näin saataisiin purettua koulujen ja asuinalueiden eriytymistä. Järjestelmä antaisi myös mahdollisuuden koulujen profiloitumiselle, mikä olisi myös omiaan yhdistämään koulun oppilaita ja tehostamaan kouluun sulautumista. (Friedman, 1979, 200.)

Ratkaisuksi korkeakoulujen tilanteeseen on ehdotettu järjestelyä, jossa voi ostaa osuuden yksilön tuleviin ansioihin: antaa opiskelijalle opiskeluun tarvittava määrä rahaa sillä ehdolla, että tämä suostuu maksamaan sijoittajalle jonkin tietyn osuuden tulevista ansiotuloistaan. Toinen ehdotus on opintolaina tulosidonnaisella takaisinmaksusuunnitelmalla. (Friedman, 1979, 222-224.)

Kuten Friedman, myös Gintis nostaa esiin yleisen pelon kouluvalinnan johtamisesta koulutuspalvelujen epätasa-arvoiseen jakautumiseen. Tästä puhuttaessa on huomionarvoista erotella koulutuksesta regulaation lisäksi kaksi eri tekijää: koulutuksen järjestäminen ja rahoitus. Koulutuksen kilpailukykyinen ja yksityinen järjestäminen voidaan rahoittaa tasa-arvoisella tavalla. Myös Gintisin esittelemässä mallissa oppilaat saisivat koulutussetelit, jotka ovat samanarvoisia kaikille, ja jotka lunastetaan vanhempien valitsemassa, yleisesti akkreditoidussa koulussa. Eriytyisen tuen tarpeessa oleville oppilaille voidaan myöntää korotettuja seteleitä. Jotta tässä ei syntyisi taloudellista epätasa-arvoa, kouluilla ei saa olla oikeutta periä setelin lisäksi ylimääräistä maksua vanhemmilta. (Gintis, 1995, 13.)

Etnisestä taustasta johtuvan syrjinnän lisäksi kouluissa voi tapahtua akateemiseen suoriutumiseen perustuvaa syrjintää. Mikäli myös akateemiseen suoriutumiseen liittyvää monimuotoisuutta pidetään tärkeänä, tulisi kouluja vaatia täyttämään monimuotoisuusvaatimukset. Tähän ratkaisu voisi olla se, että monimuotoisuus on vaatimus koulun yleiselle hyväksymiselle koulumarkkinoille. (Gintis, 1995, 15.)

Kun verrataan Gintisin ja Friedmanin näkemyksiä, ovat he samaa mieltä vanhempien roolin ja vallan suurentamisesta, valinnan vapaudesta sekä kaikkien eri sosiaalisten ryhmien tasavertaisuudesta pääsystä koulutukseen ja mahdollisuuksista koulutuksessa. Heidän mielipiteensä eroavat kuitenkin siinä, miten he näkevät valtion roolin koulutuksessa. Friedmanin mukaan markkinamekanismin roolin tulisi laajentua koulutuksessa, kun taas Gintis on huolissaan markkinoiden ailahtelevuudesta. Siinä missä Friedman kannattaa valtion mahdollisimman vähäistä puuttumista koulutukseen, painottaa Gintis tasapainoa valtion sääntelyn ja markkinoiden välillä.

4.3 Yksityistäminen

Koulutusmarkkinoista puhuttaessa liittyy siihen hyvin usein myös yksityistämistä. Koulutuksen yksityistämällä tarkoitetaan toiminnan ja vastuiden siirtoa julkiselta sektorilta yksityisille toimijoille (Belfield & Levin, 2002, 19; Adamson & Åstrand, 2016, 8). Yksityistäminen voidaan nähdä myös liberalisaationa, jossa toimijat ovat vapaita valtion sääntelystä, tai markkinasoittamisena, jossa puolestaan luodaan uusia toimijoita julkisten palvelujen tilalle tai niiden kilpailijoiksi (Belfield & Levin, 2002, 19).

Whitty ja Power (2000, 95) jäsentelevät yksityistämisen ja koulutusmarkkinoiden suhdetta. Heidän mukaansa tämä suhde voi olla hieman jännitteinen: yksityistämistä voi olla ilman markkinoita, mutta usein yksityistäminen luo suotuisan ympäristön markkinoille. Vaikkakin koulutus- eli kvasimarkkinoilla on julkisia tarjoajia, on usein jotkin markkinoiden osatekijät yhteydessä yksityistämiseen. Yleensä kuitenkin yksityistäminen ja markkinat pikemminkin täydentävät toisiaan kuin kilpailevat keskenään. (Whitty & Power, 2000, 95.)

Koulutuksen yksityistämiseen liittyy vapaa kouluvalinta, jolla tarkoitetaan perheiden vapautta valita sopivin koulu lapselle. Perheellä on mahdollisuus valita koulu, joka mukailee heidän omia arvojansa, koulutuksellista filosofiaa tai uskontoa. Belfield ja Levin (2002, 36) viittaavat Friedmaniin (1993), jonka mukaan tämä valinnanvapaus on itsessään arvo. Kouluvalinnan kannattajat ovat sitä mieltä, että vapaus valita koulu on fundamentaalinen oikeus; vanhemmilla on valtiota paremmat tiedot päättää, mikä on heidän lapselleen parasta. Kouluvalintaa on lisäksi puolusteltu argumentilla siitä, että vastuun siirtyminen vanhemmille lisää myös heidän kiinnostustaan koulutusta kohtaan. Huolenaiheitakin kuitenkin on: valinnanvapauden tulee mahdolliseksi sellaisten valintojen tekeminen, jotka eivät ole sosiaalisesti, kulttuurisesti tai poliittisesti hyväksyttyjä. Vanhemmat voivat esimerkiksi laittaa lapsensa kouluun, jossa tämä on erillään

muista uskonnollisista ja etnisistä ryhmistä tai eri tuloluokan perheiden lapsista. (Belfield & Levin, 2002, 36-37.)

Koulutuksen yksityistämistä on puolusteltu argumenteilla liittyen kilpailun tuomaan koulutuksen suurempaan tehokkuuteen; myös julkiset koulut joutuvat kilpailemaan oppilaista ja vastamaan vanhempien toiveisiin, ja tämä on hyöty koko koulutusjärjestelmälle. Koska yksityiskouluilla voi olla paremmat valtuudet esimerkiksi maksaa korkeampaa palkkaa opettajille ja muulle henkilökunnalle, voivat koulut myös valita parhaimmat opettajat. Tämän lisäksi yksityiskoulujen opetussuunnitelmiin ja opetusmenetelmiin liittyvän suuremman harkintavallan vuoksi voivat ne mukauttaa opetustaan oppilaiden mukaisesti. (OECD, 2012, 9-10.)

Yhtäältä yksityistämisen on kuitenkin pelätty vahingoittavan tasa-arvoa ja hyödyttävän eniten varakkaimpia ja korkeasti koulutettuja; kaikilla vanhemmilla ei ole innokkuutta tai resursseja ottaa selvää erilaisista kouluista, opetusmetodeista ja opettajista eivätkä kaikki ole halukkaita valvomaan opetuksen onnistumista ja tarpeen vaatiessa vaihtamaan koulua. Kouluvalinta vaatii valvotun valvotun vanhemmilta. Toisaalta yksityistämisen on ajateltu voivan auttaa heikommassa asemassa ja huonommilla asuinalueilla asuvia; yksityistämisen avulla heillekin tarjotaan mahdollisuus päästä parempaan kouluun. (Belfield & Levin, 2002, 38, 46, 49.)

OECD:n raportin (2012, 10) mukaan on esitetty, että yksityiskoulujen suuremman opetussuunnitelmaan liittyvän vallan vuoksi voivat ne kieltäytyä esimerkiksi opettamasta joitain tiettyjä sosiaalisia perusarvoja, mikä heikentää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisöllisyyden tunnetta yhteiskunnassa. Lisäksi on kritisoitu sitä, että yksityiskoulut voivat joutua tekemään oppilasvalintaa, jolloin ne valitsevat vain parhaat oppilaat, ja heikommat ja erityisen tuen tarpeessa olevat oppilaat jäävät julkisiin kouluihin. (OECD, 2012, 10; Belfield & Levin, 2002, 38.)

Whitty ja Power (2000, 100) viittaavat LeGrandiin ja Bartlettiin (1993), jotka ovat tutkimuksessaan ilmaisseet huolen koulujen oppilasvalikointiin liittyen: kun kouluun on hakijoita enemmän kuin voidaan ottaa sisään, alkaa koulu tehdä valikointia. Tämä voi johtaa parhaiden oppilaiden valikointiin (*cream-skimming*), joka puolestaan luo epätasa-arvoa syrjimällä erityisen tuen tarpeessa olevia ja heikommasta asemasta ja yhteiskuntaluokasta tulevia. Bowe ja kumppanit (1992) puolestaan ovat väittäneet, että koulujen tehdessä oppilasvalikointia valitsevat he kyvykkäimmät oppilaat, jotka ovat koululle hyödyllisimpiä ja tuottavimpia. On havaittu, että suurimmista taloudellisista tappioista kärsivissä kouluissa oli oppilaita heikommista asemista.

Koulu tekee itsestään haluttavamman ja suositumman kyvykkäimpien oppilaiden avulla; oppimistulokset ovat parempia ja kulttuuripääoma suurempaa. (Whitty & Power, 2000, 100.)

Belfieldin ja Levinin (2002, 29) mukaan yksi syy sille, miksi yksityistämistä tapahtuu, on, että vanhemmat haluavat sitä; vanhemmilla on korkeat odotukset koulutusta kohtaan, ja mikäli odotukset eivät täyty, halutaan mahdollisuus hakea jotain parempaa. Esimerkiksi globalisaatio ja paineet järjestää laadukkaampaa ja tehokkaampaa koulutusta motivoivat yksityistämiseen. (Belfield & Levin, 2002, 29-32.) Toinen yksityistämisen yleistymistä selittävä tekijä on aiemmin mainittu maailmanlaajuinen koulutuspolitiikan liike GERM (Sahlbergin 2016, 116.)

Lisäksi yksityistämistä ja vapaata kouluvalintaa puoltavat tutkimustulokset perheiden tyytyväisyydestä. Belfield ja Levin (2002, 38) viittaavat Peterson ja Hassellin (1998) tekemään tutkimukseen, josta on saatu Yhdysvalloissa vahvaa todistetta siitä, että vanhemmat arvostavat valinnanvapautta. Perheet raportoivat olevansa tyytyväisempiä koulutusasetelijärjestelmän ja valinnanvapauden myötä. (Belfield & Levin, 2002, 38.)

4.3.1 Järjestäminen, rahoitus ja regulaatio

Kuten valtion roolia koulutuksessa, myös koulutuksen yksityistämistä voidaan jäsenellä kolmen asian kautta: koulutuksen järjestäminen, rahoitus ja koulutusta koskeva regulaatio. Nämä koulutuksen eri elementit voivat olla samaan aikaan sekä julkista että yksityistä. Hyvin harvoin koulutus on pelkästään jompaa kumpaa. (Belfield & Levin, 2002, 19.)

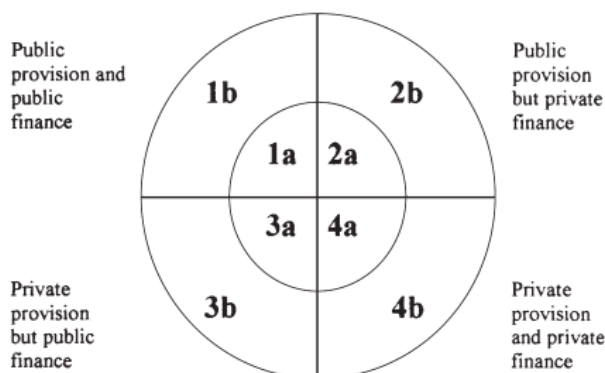
Koulujen yksityinen rahoittaminen voi tarkoittaa perheiden maksamia lukukausimaksuja, mutta usein rahoitusta tulee sekä yksityisesti että valtiolta julkisesti. Vaikka koulutus olisi järjestetty yksityisesti, voi valtio silti säännellä koulutusta: esimerkiksi Iso-Britanniassa - sekä julkisen että yksityisen - koulutuksen laatua valvoo Iso-Britannian hallituksen osasto OFSTED (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills). Myös Alankomaissa ja Tanskassa suurin osa kouluista on yksityisesti johdettuja, mutta valtion sääntely on tiukkaa: valtio määrittää opetussuunnitelman, jota koulujen tulee noudattaa. Tanskassa kaikkien koulujen tulee opetussuunnitelman lisäksi täyttää vaatimukset liittyen esimerkiksi opettajien lisensointiin. (Belfield & Levin, 2002, 19-22.)

Koulujen yksityistämistä voidaan toteuttaa muun muassa yksityisten palvelun tuottajien määrää lisäämällä, korottamalla palvelun käyttäjiltä - eli oppilailta ja perheiltä - suoraan tulevia mak-

suja tai lisäämällä vanhempien valtaa kouluihin liittyvissä kysymyksissä, esimerkiksi kouluvalinnan kautta. Yksityistämisreformia koulutuksessa voivat olla esimerkiksi koulutussetelit, kouluvalinta, eri palveluiden, esimerkiksi ruokailu- tai hyvinvointi- ja terveyspalveluiden, yksityistäminen, kotikoulu ja tuen jakaminen yksityisille kouluille. (Belfield & Levin, 2002, 22-23.)

Yksi merkittävä yksityistämisreformi ja keino tarjota julkinen rahoitus yksityisesti järjestetyille kouluille ovat koulutussetelit. Koulutusseteleitä voi olla kahdenlaisia: universaali seteli, joka on tarkoitettu jokaiselle oppilaalle, ja kohdennettu seteli (*targeted voucher*), joka on tarkoitettu ainoastaan heikommassa asemassa oleville oppilaille. PISA-tutkimus on osoittanut, että näillä erilaisilla seteleillä on erilaiset vaikutukset yhteiskunnassa: universaaleilla seteleillä on vaikutus valinnanvapauden ja kouluvalikoiman lisääntymiseen sekä koulujen välisen kilpailun edistämiseen, ja kohdennetuilla seteleillä puolestaan on vaikutus tasa-arvoon: universaaleiden seteleiden käytöllä on todettu olevan kohdennettuihin seteleihin nähden kaksinkertainen vaikutus yhteiskunnan sosioekonomiseen kerrostumiseen. (OECD, 2012, 8.)

Whitty ja Power (2000, 94) viittaavat Healdiin (1983) ja Myrphyyn ja kumppaneihin (1998), jotka ovat osoittaneet, että yksityistäminen on enemmänkin monipuolinen joukko prosesseja kuin suoraa liikettä. Burchardtin ja kumppaneiden (1999) mukaan on olemassa lukuisia erilaisia kombinaatioita julkisesta ja yksityisestä tarjonnasta, rahoituksesta ja päätöksenteosta. (Whitty & Power, 2000, 94-96.) Kuvio 4 havainnollistaa ja erittelee näitä erilaisia mahdollisuuksia: palvelut, kuten koulutuskin, voivat sijoittua rahoituksen ja tarjoamisen suhteen jollekin näistä sektoreista. Eri sektorit voivat yhdistyä, jolloin niissä myös yhdistyy julkinen ja yksityinen rahoitus ja/tai tarjoaminen.



KEY

Inner Circle – public decision

- 1a eg 'pure public' services
- 2a eg publicly provided services paid for by user charges
- 3a eg contracted-out services purchased by the state
- 4a eg contracted-out services paid for by consumer

Outer Circle – private decision

- 1b eg publicly provided services bought with vouchers
- 2b eg publicly provided services bought by individuals
- 3b eg privately provided services bought with vouchers, tax reliefs or grants
- 4b eg 'free market' services

Fig. 2. Classification of public and private welfare activity (after Burchardt et al., 1999).

Kuvio 4. Burchardt & kumppanit, 1999: erilaiset kombinaatiot palveluiden julkisesta ja yksityisestä rahoituksesta ja tarjoamisesta. Whitty & Power, 2000, 96.

4.4 Tehokkuutta ja tasa-arvoa

Friedmania pidetään merkittävänä koulutusmarkkinoiden puolustajana: hänen mukaansa koulutusmarkkinat ovat ratkaisu julkisen sektorin monopoliin. Hänen mukaansa vapaat markkinat parantavat tehokkuutta ja johtavat parempaan koulutuksen laatuun ja korkeampiin oppimistuloksiin – hänen sanojensa mukaan julkinen sektori on tehoton. (Friedman, 1982; Adamson & Åstrand, 2016, 1, 5-6.) Friedmanin argumentit perustuen koulutusmarkkinoiden tehokkuuteen ovat sittemmin levinneet ympäri maailman ja johtaneet yksityistämiseen ja tehokkuuteen keskittymiseen koulutuksessa (Adamson & Åstrand, 2016, 2-3).

Koulutusmarkkinoita – erityisesti silloin, kun siihen liittyy yksityistämistä – on perusteltu sillä, että yksityinen sektori käyttää resursseja tehokkaammin kuin julkinen. Jotta koulutusjärjes-

telmä olisi tehokas, tulee valtion kerätä runsaasti tietoa, esimerkiksi liittyen vanhempien mieltymyksiin, kouluihin liittyviin maksuihin ja opettajien palkkaukseen, ja tätä tietoa tulee päivittää jatkuvasti. Tämä vaatii paljon resursseja. Tämän vuoksi on esitetty, että olisi tehokkaampaa, mikäli vanhemmat itse hankkisivat tämän tiedon ja sopisivat siitä koulujen kanssa: vanhemmat ja koulut voisivat vaihtaa keskenään tietoa ilman valtion välikättä. Lisäksi markkinat kannustavat luomaan uusia palveluja ja kehittämään niitä, ja yksityiset tarjoajat ovat kilpailun vuoksi innovatiivisempia kehittäessään toimintaansa. (Belfield & Levin, 2002, 39-40.)

Friedmanin lisäksi Gintis on merkittävä koulutusmarkkinoiden puolustaja. Gintisillä on hieman Friedmanista poikkeava näkemys: siinä missä Friedman kannattaa valtion mahdollisimman vähäistä puuttumista koulutukseen, puhuu Gintis valtion ja yksityisen sektorin eli koulutusmarkkinoiden tehokkaasta yhteistyöstä. Koulutusta voidaan säännellä julkisesti esimerkiksi valtakunnallisen opetussuunnitelman avulla, mutta kuitenkin järjestää yksityisesti. Mikäli markkinoita säännellään oikein, vältetään markkinahäiriöiltä ja saavutetaan tavoitteet sekä parempi tehokkuus. (Gintis, 1995.)

Belfield (2000, 145) puolestaan listaa täydelliseen kilpailuun liittyviä oletuksia, joiden toteutuksessa markkinat ovat tehokas ympäristö koulutukselle. Ensimmäinen oletus on, että palvelun tarjoajien tulisi olla pieniä markkinoiden kokoon nähden, jotta yksi hallitseva tarjoaja ei voisi nostaa hintoja. Toiseksi, palveluiden hinnat tulisi antaa ulkopuolelta. Kolmanneksi, tarjoajien käytettävien teknologioiden oletetaan olevan identtisiä. Tämä oletus voi päteä kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja saman opetussuunnitelman alaisena toimiviin kouluihin, joilla on säännökset luokkakokoihin ja kansallisiin arviointeihin. Tällöin tarjottavan koulutuksen laadun voidaan olettaa olevan kohtuullisen vakio, ellei opiskelijakohtaisessa rahoituksessa ole suuria eroja. Neljänneksi, kuluttajilla tulee olla tarpeeksi informaatiota tarjoajista. (Belfield, 2000, 145-146.)

Yleiset olosuhteet kilpailullisille markkinoille on, että tarjoajat eivät voi vaikuttaa siihen, mihin hintaan he ja muut tarjoajat myyvät hyödykkeitä. Kuitenkin, mikäli tarjonta koulutusmarkkinoilla on huonolaatuista, on kouluilla mahdollisuus käyttää hyväksi maksuja, joita sisään otetut oppilaat heille tuovat: koulut ottavat sisään oppilaita ja progressiivisesti huonontavat opetuksensa laatua. (Belfield, 2000, 146.)

Koulutuksen tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta pidetään universaalina, yleisesti hyväksyttynä koulutuksen tavoitteena. Belfieldin ja Levinin (2002, 47) mukaan on tutkimuksia ja todisteita

koulutusmarkkinoiden vaikutuksista tasa-arvoon. Belfield ja Levin (2002, 47) viittaavat Fiskeen ja Laddiin (2000), joiden tutkimuksen mukaan Uusi-Seelannissa koulutusjärjestelmän yksityistämisen myötä epäedullisessa asemassa ja vähemmistöihin kuuluvien oppilaiden määrä kasvoi 4-6% huonommin suoriutuvissa kouluissa, ja heidän osuutensa puolestaan laski 2%:lla korkeammin menestyvissä kouluissa. Samaan aikaan kuitenkin parhaiten menestyvissä kouluissa vähemmistöjen osuus kasvoi 1,2%. Iso-Britanniassa tutkimusta tehneet Gorard, Taylor ja Titz (2002) ovat osoittaneet, että perheiden saadessa valinnanvapautta valitsivat he koulut, joiden oppilaspohja on samaa sosioekonomista asemaa heidän kanssaan. Lisäksi Belgiassa ja Alankomaissa on näyttöä koulukilpailun vaikutuksesta koulujen väliseen polarisoitumiseen ja oppimiseroihin. Nämä esitetyt tutkimustulokset eivät ole kuitenkaan merkittäviä. (Belfield & Levin, 2002, 47.)

Belfield ja Levin (2002, 42) viittaavat muutamaan tutkimukseen, jotka antavat osviittaa koulutusmarkkinoiden vaikutuksista myös tehokkuuteen liittyen. Heidän oman Yhdysvalloissa tehdyn tutkimuksensa mukaan koulujen välisen kilpailun lisäämisellä on ollut positiivisia, joskin hyvin pieniä, vaikutuksia: esimerkiksi oppilaiden akateemiset tulokset olivat 0,1 ja koulujen tehokkuus 0,2 keskihajontaa korkeampia. Myös Howelin ja Petersonin (2002) tutkimus osoittaa koulutussetelijärjestelmän nostavan oppimistuloksia, mutta ero oli jälleen pieni ja näkyvillä ainoastaan afroamerikkalaisilla oppilailla tietyssä sijainnissa. Tutkimuksessa osoitettiin myös, että julkisesta koulusta yksityiseen kouluun vaihtaminen nosti pisteitä afroamerikkalaisilla oppilailla New Yorkissa. (Belfield & Levin, 2002, 42.)

Belfield (2000, 146) kiteyttää, että koulutuksella on uskottavat mahdollisuudet ja olosuhteet kilpailullisilla markkinoilla, mutta jossain määrin markkinat voivat epäonnistua tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuusvaatimusten täyttämiseksi. Ongelmia voi olla mahdollisuuksien tasa-arvossa ja tasavertaisessa tarjonnassa kaikille oppilaille. Yhtenäinen järjestely ei kuitenkaan välttämättä ole ominaista julkisille koulutusjärjestelmille. Markkinoiden on väitetty lisäävän koulutuksen tehokkuutta, mutta ajoittain tämän on havaittu lisääntyneen tasa-arvon kustannuksella. Valtion tehtävä on havaita ja tiedostaa nämä puutteet ja luoda koulutussysteemi ja rahoitusmalleja, jotka ehkäisevät näiden puutteiden syntyä. (Belfield, 2000, 146-147, 163.)

4.5 Koulutusmarkkinat OECD-maissa

OECD:n (2012, 18) mukaan vuonna 2009 OECD-maissa 15-vuotiaista oppilaista julkisissa kouluissa oli 82% ja yksityisissä 18%. Esimerkiksi Turkissa, Islannissa ja Norjassa yli 98%

oppilaista oli julkisissa kouluissa, kun taas esimerkiksi Belgiassa ja Chilessä yli 50% yksityisissä. Yleisesti ottaen näissä yksityisissä kouluissa on enemmän autonomiaa ja resursseja, ja oppimistulokset ovat paremmat kuin julkisissa kouluissa. (OECD, 2012, 18.) OECD:n raportin (2011a, 4) mukaan yksityiskoulut voidaan jakaa valtiosta riippuvaisiin ja riippumattomiin. Yksityiskoulut voivat yhtäältä olla yksityisesti hallinnoituja mutta valtion rahoittamia ja toisaalta sekä hallinnoituja että rahoitettuja yksityisten tahojen toimesta. OECD:ssa oppilaista selkeä enemmistö käy valtion tukemissa yksityiskouluissa verrattuna täysin yksityisiin kouluihin (OECD, 2011a, 4).

Kun vuonna 2011 OECD-maiden yksityisten ja julkisten koulujen välisiä oppimistulosten eroja on tarkasteltu, on havaittu, että suurin osa tästä vaihtelusta selittyy yksityiskoulujen kyvystä houkutella sosioekonomisesti korkeammista perheistä tulevia oppilaita. PISA-tutkimuksen tuloksissa on havaittu, että useimmiten yksityisesti hallinnoidut koulut houkuttelevat korkeamman sosioekonomisen perheen oppilaita sen vuoksi, että näiden koulujen oppilaspohja on keskimäärin korkeamman sosioekonomisen aseman perheistä. Useimpien PISA-tutkimukseen osallistuvien maiden yksityiskoulujen oppilaspohja on sosiaalisesti edullisempi kuin julkisten koulujen. (OECD, 2012, 7, 20.)

Yhtä yksityistämisreformia, koulutusseteleitä, käytetään useissa OECD-maissa: muun muassa Belgiassa, Chilessä, Virossa, Saksassa, Israelissa, Puolassa, Portugalissa, Slovakiassa ja Espanjassa. Näistä maista kuudessa on käytössä kohdennetut setelit ja lopuissa universaalit. (OECD, 2012, 34-35.) Myös Ruotsissa koulutussetelit ovat olleet käytössä (Carnoy, 1998). Kohdennetut setelit on tarkoitettu ainoastaan epäedullisessa asemassa oleville perheille, kun taas universaalit tarjotaan kaikille sosioekonomisesta taustasta riippumatta.

Vuoden 2009 PISA-tutkimuksessa on tarkasteltu erilaisia koulutusseteleitä ja niiden vaikutuksia segregatioon ja tasa-arvoon. Universaaleilla ja kohdennetuilla seteleillä on erilaiset vaikutukset sosioekonomiseen eriytymiseen: universaalit setelit aiheuttavat noin kaksinkertaisen kerrostumisasteen verrattuna kohdennettuihin seteleihin. (OECD, 2012, 36.)

4.5.1 Rahoitus ja oppilasvalikointi yhteydessä segregatioon

Poikkeuksia tähän julkisten ja yksityisten koulujen eroon ovat kuitenkin esimerkiksi Suomi, Viro ja Alankomaat, joissa yksityiskoulua ja julkista koulua käyvien oppilaiden sosioekonomisessa taustassa ei juurikaan ole eroa. Herääkin kysymys, miksi joissain maissa tämä koulujen välinen segregatio on voimakkaampaa kuin toisissa. (OECD, 2012, 26.)

PISA-tutkimuksessa on havaittu, että yhteiskunnan sosioekonominen kerrostuminen on voimakkaampaa joissain maissa kuin toisissa. Yksityisesti hallintoitujen koulujen esiintyvyys ei itsessään liity tähän kerrostumiseen, mutta julkisen rahoituksen taso yksityiskouluille näyttää liittyvän. On todettu, että niissä maissa, joissa yksityiskoulut saavat enemmän julkista rahoitusta, on sosioekonominen kerrostuminen vähäisempää yksityiskoulujen ja julkisten koulujen välillä. (OECD, 2012, 7.)

Maissa, joissa yksityiskoulut saavat enemmän julkista rahoitusta, näyttää yksityisten ja julkisten koulujen välillä olevan vähemmän kerrostumista. Julkisen rahoituksen määrän ja sosioekonominen kerrostumisen yhteys ei kuitenkaan ole suoraviivainen; tulosten mukaan esimerkiksi Suomella, Italialla ja Japanilla on sama sosioekonominen kerrostuneisuuden taso, mutta maiden ero on, että Suomessa lähes kaikki yksityiskoulut ovat kokonaan julkisesti rahoitettuja. (OECD, 2012, 28-29.)

Noin 45% maan sosioekonomisesta eriytymisestä selittyy yksityiskoulujen saamasta julkisesta rahoituksesta. Toinen tätä eriytymistä selittävä tekijä on koulujen mahdollisuus valikoida oppilaita: mikäli yksityiskoulut valikoivat julkisia kouluja enemmän, ja ne valikoivat akateemisen suoriutumisen perusteella, ovat nämä yksityiskouluihin valikoituvat oppilaat todennäköisimmin korkeamman sosioekonominen taustan perheistä. Tätä on tutkittu, ja tulokseksi on saatu, että korkeamman sosioekonominen taustan oppilaat ovat muita useammin yksityiskouluissa, jotka valikoivat akateemisen suoriutumisen perusteella. Tämä puolestaan johtaa pitkällä aikavälillä sosioekonominen eriytymisen lisääntymiseen; yksityiskoulut, joiden oppilaspohja on korkeasta sosioekonomisesta taustasta, houkuttelee kyseisenlaisia perheitä ja oppilaita. (OECD, 2012, 40-42, 44.)

Ratkaiseva löydös PISA-tuloksissa on, että vähäisen sosioekonominen kerrostumisen maissa myös oppimistulokset ovat parempia. Tästä voidaan päätellä, että yhteiskunnassa ei tarvitse valita tasa-arvon ja hyvien oppimistulosten välillä; nämä kaksi eivät sulje toisiansa pois. Lisäksi

on osoitettu, että maissa, joissa on vähemmän sosioekonomista kerrostumista, on yleensä korkeammat pisteet lukutaidossa. Puolestaan suuren sosioekonomisen kerrostumisen maissa pisteet lukemisessa ovat alhaisemmat. Tämä havainto todistaa, ettei koulutuksen tasa-arvon ja hyvän suorituskyvyn väliltä tarvitse valita. (OECD, 2012, 8, 27.)

5 Tutkimusmenetelmä ja -kysymykset

Käytän tässä tutkimuksessa tutkimusmenetelmänä kvalitatiivista meta-analyysiä, joka on eräänlainen kirjallisuuskatsauksen muoto. Valitsin tutkimukseeni kvalitatiivisen meta-analyysin sen vuoksi, että työni aiheesta on paljon tutkimusta ja kirjallisuutta, ja tarkoitukseni on tulkitä jo olemassa olevaa tutkimusta. Valitsemaani menetelmää voidaan vielä tarkentaa meta-analyysistä metasynteesiin. Salmisen (2011, 12) mukaan metasynteesissä on kyse hermeneutiikasta eli tutkittavien ilmiöiden ymmärtämisestä ja selittämisestä, jonka vuoksi se sopii tutkimukseeni.

5.1 Tutkimustehtävä

Työni tarkoituksena on tehdä tulkitsevaa tutkimusta aiheeseen liittyvistä jo olemassa olevista dokumenteista tutkimuskysymysten ohjaamana. Kerään erilaisia dokumentteja ja tutkimustietoa, joissa kerrotaan Chilen ja Ruotsin koulutuksesta ja siellä toteutetuista koulutusmarkkinareformeista sekä niiden vaikutuksista koulutusjärjestelmään. Yksi osa näitä dokumentteja ovat OECD:n dokumentit PISA-tutkimusten tuloksista, jotka toimivat pedagogisen suoriutumisen arvioinnin kriteerinä. Analysoin keräämääni tietoa ja vertailen keskenään, ja lopuksi teen johtopäätöksiä koulutusmarkkinareformien vaikutuksista erityisesti koulutuksen tehokkuuden sekä koulutuksellisen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Tutkimuskysymyksiksi valikoituivat seuraavat:

Pääkysymys: Mitä vaikutuksia Chilen ja Ruotsin koulutusmarkkinareformeilla on ollut?

Alakysymykset:

- 1) Mitä vaikutuksia on ollut koulutuksen tehokkuuden näkökulmasta?
- 2) Mitä vaikutuksia on ollut koulutuksen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta?

5.2 Kirjallisuuskatsaus menetelmänä

Salmisen (2011, 3) mukaan kirjallisuuskatsauksen tavoite on sekä kehittää jo olemassa olevaa teoriaa että rakentaa uutta. Lisäksi sen avulla voidaan esimerkiksi arvioida teoriaa, rakentaa kokonaiskuvaa jostain suuremmasta kokonaisuudesta sekä kuvata jonkin teorian kehitystä ajan

saatossa. Voidaan sanoa, että kirjallisuuskatsauksessa tehdään tutkimuksesta tutkimusta: kerätään tutkimustuloksia, jotka ovat perusta uusille tuloksille. (Salminen, 2011, 3-4.)

On olemassa erilaisia kirjallisuuskatsaukseen sisältyvien tyyppien jaotteluja, mutta Salminen (2011, 6) esittää niistä yhden. Tämän jaottelun mukaan kirjallisuuskatsauksen tyyppejä ovat kuvaileva kirjallisuuskatsaus, systemaattinen kirjallisuuskatsaus ja meta-analyysi (Salminen, 2011, 6).



Kuvio 5. Kirjallisuuskatsauksen tyypittely. (Salminen, 2011, 6.)

5.2.1 Laadullinen meta-analyysi menetelmänä

Meta-analyysi jaetaan kvalitatiiviseen ja kvantitatiiviseen perussuuntaukseen. Käytän tutkielmassani kvalitatiivista meta-analyysiä, joten syvennyn tarkemmin sen kuvailuun. Laadullinen meta-analyysi on jaettavissa metasynteisiin ja metayhteenvedoon. Metayhteenvedossa on kyse matemaattisemmasta ja määrällisemmästä otteesta metasynteisiin verrattuna. Metasynteesi on puolestaan kuvailevaa ja tulkitsevaa analyysiä. (Salminen, 2011, 12.)

Metasynteesi on samankaltainen systemaattisen kirjallisuuskatsauksen kanssa ja on metodina nuori: juuret ovat 1980-luvulla. Metasynteesissä lähestymistapana on hermeneutiikka eli se pyrkii selittämään, ymmärtämään ja tulkitsemaan tutkittavia ilmiöitä. Tiivistettynä metasynteesin tekijä suorittaa tulkinnan olemassa olevien tulkintojen pohjalta. (Salminen, 2011, 12.) Tarkoituksena on kerätä samaa aihetta koskevat tutkimukset, yhdistää niitä ja tarkastella niiden eroja ja yhtäläisyyksiä, jotta aihealueesta saataisiin rakennettua hyvä kokonaiskuva. Walsh ja Downe (2004, 206-209) ovat eritelleet metasynteesin etenemistä seuraavasti:

- 1) aihealueen rajaaminen (tutkimuskysymykset ja tavoitteet)
- 2) tarkoituksenmukaisten tekstien löytäminen

3) tekstien karsinta: päätös siitä, mitä otetaan mukaan

4) tutkimusten arviointi

5) analyyttinen tekniikka (esimerkiksi yhtäläisyyksien ja erojen etsiminen; vastavuoroinen käännös)

6) synteesi.

Salminen (2011, 12) viittaa Evansiin (2008, 144-145), jonka mukaan laadullista metasynteesiä voidaan tukea erilaisilla lähestymistavoilla, muun muassa sisällönanalyysillä, grounded teorialla ja narratiivisella katsauksella. Tuen analyysiä sisällönanalyysillä, josta kerron aineiston analyysi -kappaleessa lisää.

Metasynteesissä valikoituja tekstejä käydään huolellisesti läpi, ja sieltä pyritään nostamaan esiin ideoita, käsitteitä ja fraaseja, joita vertaillaan toisiinsa. Tämän avulla aineistoa pyritään tiivistämään entisestään. Tarkoituksena on muodostaa käsiteluokkia ja löytää tutkimusten tuloksista yhteneväisyyksiä. Luokittelun jälkeen tehdään niin kutsuttu vastavuoroinen käännös, jossa on kyse tulkitsevasta synteesistä: tutkimuksia verrataan toisiinsa, etsitään niistä yhteneväisyyksiä ja muodostetaan synteesi. (Salminen, 2011, 12-13.)

Kun tutkimuksesta on löydetty eri käsitteitä ja niistä samankaltaisuuksia, voidaan niitä niputtaa yhteen ja täten muodostaa samaa tarkoittavista käsitteistä yksi käsite. Näiden laajempien käsitteiden alle niputetaan taas uusia käsitteitä. Kyse on siis kielellisestä tiivistämisestä. (Salminen, 2011, 13.)

5.3 Tutkimuksen toteutus

Aloitin kirjallisuuskatsauksen tekemisen päättämällä keskeiset käsitteet ja tutkimuskysymykset. Nämä tulisivat ohjaamaan aineiston ja tutkimusten hakua ja valintaa: aineistoa etsiessä pidin tutkimuskysymykset koko ajan mielessä, sillä tarvitsin aineistoa, jolta voin kysyä näitä kysymyksiä ja joka myös vastaa kysymyksiin tarkoituksenmukaisesti. Tutkimuskysymykset muotoutuivat jatkuvasti prosessin edetessä. Koska kyseessä on kirjallisuuskatsaus, alkaa tutkimus ja analysointi jo teoriaa muodostettaessa.

Päädyin etsimään tietoa OECD:n tietokannasta *OECDiLibrary*. Vielä alkuvaiheessa en ollut päättänyt, mitä nämä dokumentit tarkalleen tulisivat olemaan. Etsiessäni dokumentteja huomasin sopivimpien ja tarkoituksenmukaisimpien olevan raportteja PISA-tuloksista. Päätin valita

nämä PISA-tulokset osaksi aineistoani. Hain dokumentteja hakusanoilla *pisa results* ja *education*, ja valitsin kriteeriksi englannin kielen. Tehtyäni tämän haun pystyin valitsemaan vielä erikseen vuosiluvut. Etsin aineistot erikseen valitsemiltani vuosilta. Lisäksi etsin spesifimpää tietoa valitsemistani maista lisäämällä hakuun kriteeriksi haluamani maa.

Kirjallisuuskatsausta tehdessä hyvin merkittävässä roolissa on aineiston rajaus; aineistoa valitsemastani aiheesta on lähes loputtomasti. Päätin valita PISA-tutkimusten tuloksia vuosilta 2009, 2012, 2015 ja 2018. Mielestäni nämä viime vuosien tulokset ovat aiheen kannalta merkittävimmät, sillä ne heijastavat aiempaa koulutuspolitiikkaa, ja viimeisimmät tulokset ovat merkittävimmät tulevan koulutuksen kehittämisen ja suunnittelun kannalta. Kuitenkin, jotta voi tehdä vertailua, tarvitaan myös vanhempaa tutkimustietoa. Päädyin etsimään tietoa myös vuosi-
sista 2000 ja 2006 vasta vähän myöhemmin.

Muodostaessani tekstiä PISA-tuloksista ja tehdessäni ajatustyötä huomasin tarvitsevani PISA-tulosten lisäksi täydennystä aineistoon. Päädyin täydentämään aineistoa yleisemmällä tiedolla kyseisten maiden koulutusmarkkinoista sekä vanhemmalla tutkimustiedolla, joka ei liittynyt PISA:an. Tämä mahdollistaisi vertailun muun tutkimustiedon ja PISA-tulosten välillä, ja nämä mahdollisesti loisivat monipuolisemman ja kattavamman kokonaisuuden. Loppujen lopuksi aineistoksi päätyi useita jo teoriaosuudessa tutuksi tulleita dokumentteja, mutta etsin myös uusia OECD:n tietokannasta.

Vuosilukujen lisäksi aihetta tuli rajata maittain. Jo teoriaosuutta tehdessäni löysin paljon kiinnostavaa tietoa Chilestä ja Ruotsista, minkä vuoksi kyseiset maat valikoituivat tarkemman tarkastelun kohteeksi. Näiden maiden koulutusmarkkinat ovat kiinnostavat, mutta maat ovat myös keskenään erilaiset ja sijaitsevat eri maanosissa, mikä tekee tarkastelusta mielekkäämpää. Tämän lisäksi mielenkiinto juuri näihin maihin johtuu Chilen rajusta ja nopeasta siirtymästä koulutusmarkkinoihin sekä Ruotsin hyvin tasa-arvoisena ja menestyksekkäänä pidetyn koulutusjärjestelmän radikaalista muutoksesta markkinoiden suuntaan.

Raportit PISA-tuloksista ovat laajoja, eikä mahdollista ole tulkita jokaista kuviota ja tutkimustulosta. Päätin siis käydä läpi jokaiselta vuodelta oppimistulokset matematiikassa, luonnontieteissä ja lukutaidossa, sekä satunnaisia sosioekonomiseen asemaan liittyviä mittareita. Näitä mittareita on useita, joten valitsin eri mittareita eri tutkimuksista tuodakseni tuloksiin monipuolisuutta. Muun muassa resilienssiä päätin tarkastella useammalta vuodelta, sillä mielestäni se

heijastaa vahvasti maan sosioekonomisen taustan vaikutusta. Resilienssillä viitataan epäedullisesta sosioekonomisesta taustasta tuleviin oppilaisiin, jotka suoriutuvat paremmin kuin taustan perusteella olisi oletettu (OECD, 2010b, 62).

5.4 Aineiston analyysi

Aineiston analyysin tarkoituksena on saada aineistosta tiivis ja selkeä kokonaisuus sekä lopulta tuoda myös uutta tietoa tutkittavasta aineistosta. Kuten metasynteessissä on tarkoituskin, teen työssäni tulkintaa jo tehdyn tulkinnan pohjalta. Tässä työssäni analysoitava aineisto ovat Chilen ja Ruotsin koulutusta ja koulutusmarkkinoita koskeva kirjallisuus sekä PISA-tutkimusten tulokset, ja tarkastelen niitä tehokkuuden ja tasa-arvon näkökulmasta. Kysyn aineistolta, miten koulutusmarkkinat ovat vaikuttaneet kyseisten maiden koulutuksen tehokkuuteen ja tasa-arvoon keräämäni aineiston perusteella. Ensin keräsin analysoitavan aineiston, tein muistiinpanot, muodostin tekstin, ja sen jälkeen aloitin sen analysoinnin.

Metsämuurosen (2003, 196) mukaan laadullisessa tutkimuksessa aineiston kerääminen ja analyysi tapahtuvat ainakin jossain määrin yhtäaikaaisesti, eikä niiden välillä ole välttämättä selkeää eroa. Metsämuuronen (2003, 196) viittaa Grönforsin (1985, 145), jonka mukaan aineiston analysoinnissa yhdistyy analyysi ja synteesi: *“aineisto hajotetaan käsitteellisiksi osiksi ja synteessin avulla näin saadut osat kootaan uudelleen tieteellisiksi johtopäätöksiksi”*. Myös omassa työssäni jo teoriaosuutta työstäessä löysin potentiaalisia aineistoja, jotka tulisivat olemaan analyysin kohteena. Näitä aineistoja läpikäydessä alkoi jo analyysikin, vaikkakaan ei välttämättä vielä tietoisesti.

Tutkielmassani analysoin tekstejä metasynteessin keinoin ja tuen analyysiä sisällönanalyysillä. Metsämuurosen (2003, 198) mukaan sisällönanalyysi edellyttää aineistoon perinpohjaista tutustumista, keskeisimpien käsitteiden haltuun ottamista sekä ajattelutyötä. Seitamaa-Hakkaraisen (2014) mukaan useimmiten sisällönanalyysi luokitellaan kvalitatiivisen aineiston analyysimenetelmäksi, ja sen avulla voidaan tutkia kielellistä aineistoa ja erilaisten luokittelujen avulla analysoida tutkittavaa ilmiötä, sen sisältöjä ja rakenteita. Kuten metasynteessissä, myös sisällönanalyysissä keskeistä on tutkimuskysymysten ohjaama aineiston tulkinta ja analyysi (Metsämuuronen, 2003, 198; Seitamaa-Hakkarainen, 2014).

Seitamaa-Hakkarainen (2014) mukaan sisällönanalyysi voidaan tehdä monille erilaisille dokumenteille – niin auditiivisille, visuaalisille kuin kirjallisillekin. Sisällönanalyysissä näitä dokumentteja tarkastellaan kuitenkin tekstin näkökulmasta; useimmat dokumentit ovat saatettavissa tekstiksi. Sisällönanalyysi sopii omaan työhöni, sillä sen avulla saa luotua kattavan ja tiiviin kuvauksen laajasta ilmiöstä. Metsämuuronen (2003, 198) esittelee Syrjäläisen (1994, 90) jaotellun sisällönanalyysin vaiheista:

- 1) Tutkijan herkistyminen: edellyttää oman aineiston perinpohjaista tuntemista sekä keskeisten käsitteiden haltuunottoa teoreettisen kirjallisuuden avulla
- 2) Aineiston sisäistäminen ja teoretisointi, ajattelutyö
- 3) Aineiston karkea luokittelu, keskeisimmät luokat/teemat
- 4) Tutkimustehtävän täsmennys, käsitteiden täsmennys
- 5) Ilmiöiden esiintymistiheyden toteaminen, poikkeusten toteaminen, uusi luokittelu
- 6) Ristiinvalidointi. Saatujen luokkien puoltaminen ja horjuttaminen aineiston avulla.
- 7) Johtopäätökset ja tulkinta. Analyysin tulos siirretään laajempaan tarkastelukehikkoon.

Myös oma analyysini eteni kutakuinkin näiden vaiheiden mukaisesti. Mikäli näitä sisällönanalyysin vaiheita verrataan metasynteesin vaiheisiin, mukailee oma analyysini enemmän sisällönanalyysiä. Lisäksi sisällönanalyysissä tärkeässä roolissa on tutkijan herkistyminen aiheelle ja keskeisten käsitteiden haltuunotto teoriaosuuden avulla – omassa työssäni teoriaosuudella on hyvin tärkeä rooli analyysiä ajatellen. Teoriaosuus tuo pohjan analyysille.

Koska valitsemani aineistot ovat laajoja, ei niiden jokaisen läpikotainen tunteminen ole mahdollista tämän laajuisessa työssä. Tämän vuoksi päätin etukäteen, mitkä osiot tutkimuksesta käyn läpi ja valitsen analyysin kohteeksi. Nämä osiot ovat oppimistulokset matematiikassa, lukutaidossa ja luonnontieteissä sekä tulokset sosioekonomiseen asemaan liittyen. Valitsemani osiot luin perusteellisesti, tulkitsin siellä olleet kuviot ja taulukot, ja kirjoitin näistä muistiinpanot. Pääpaino oli luonnollisesti valitsemieni maiden tuloksissa. Sisällönanalyysin ensimmäinen vaihe, tutkijan herkistyminen aineistolle, näkyy tässä kohtaa näihin tiettyihin osioihin läpikotaisella tutustumisella.

Seitamaa-Hakkarainen (2014) painottaa, että laadullisen aineiston analyysiä ei voida yleensä pitää tutkimusprosessissa viimeisenä vaiheena, sillä tutkimus on syklistä, ja analysointi alkaa

yleensä jo aineistoa kerätessä. Sisällönanalyysissä luokittelut voivat muuttua ja kehittyä analyysiprosessin aikana ja lisämateriaalin myötä. Luokittelut ovat joustavia. Analyysiprosessi kattaa koko aineiston ja on systemaattista, mutta sitä ei voida etukäteen ennustaa eikä luokkia tiukasti noudattaa. Analyysi päättyy, kun aineistosta ei enää löydetä uusia käsitteitä ja näkökulmia. (Seitamaa-Hakkarainen, 2014.)

Metsämuuronen (2003, 199) nostaa esiin käsitekarttojen hyödyntämisen mahdollisuuden sisällönanalyysiä tehdessä. Käsitekartat voivat auttaa jäsentelemään aihetta, sillä kartta on visuaalinen, selkiyttää eri osien välistä suhdetta sekä tuo esille oleelliset ja epäoleelliset seikat (Metsämuuronen, 2003, 199). Tavoitteena on saavuttaa aineistosta kattava ja systemaattinen kuvaus (Seitamaa-Hakkarainen, 2014).

Kerättyäni analysoitavat aineistot tein Metsämuurosta mukaillen ajatuskarttoja havainnollistaakseni kenttää. Tein kaksi ajatuskarttaa: toisessa ydinkäsite oli koulutuksen tehokkuus, toisessa koulutuksen tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus. Aloin käydä läpi aineistoani ja etsin sieltä esille tulleet tutkimustulokset, jotka liittyvät jollain tavalla tehokkuuteen tai tasa-arvoon. Tällä tavoin muodostin ajatuskartat, joiden myötä itse tekstiä on helpompi lähteä muodostamaan. Tehokkuuden ja tasa-arvon määritelmät tuli pitää koko ajan tiukasti mielessä. Kuten Seitamaa-Hakkarainenkin painottaa, tuli minunkin pitää tutkimuskysymykset mielessä ja niiden ohjaamana tehdä analyysiä, jottei aihe lähde rönsyilemään.

Kuten metasynteessissä yleensä, myös omassa työssäni suuressa roolissa oli vertailu ja yhtäläisyyksien ja erojen etsiminen. Muodostettuani käsitekartat tehokkuudesta ja tasa-arvosta etsin sieltä yhtymäkohtia teoriaani. Tällä tarkoituksena oli tarkastella, ovatko teoriaosuudessa esitellyt teoriat ja näkemykset toteutuneet Chilessä ja Ruotsissa. Lisäksi aloin vertailla tutkimustuloksia toisiinsa; mikäli löytäisin jotain eroja tai yhtäläisyyksiä, voisin mahdollisesti tehdä niistä jonkinlaisia johtopäätöksiä. Kun en löytänyt enää yhtymäkohtia, totesin analyysin päättyneen.

Analyysissäni metasynteesiä mukailee pyrkimys muodostaa synteesi aineistosta tehtyjen tulkintojen avulla. Jo aineistoa kerätessäni olen metasynteessin tavoin muodostanut luokkia, joista etsin tuloksia: oppimistulokset matematiikassa, luonnontieteissä ja lukutaidossa sekä sosioekonomisen taustan vaikutus. Näiden luokkien alle etsin tietoa, joita taas myöhemmin niputan tehokkuus- ja tasa-arvo-käsitteiden alle, ja lopulta muodostan synteessin näistä tuloksista. Tällä synteesillä tarkoitan kokonaiskuvaa siitä, mitä valitsemieni maiden koulutusmarkkinoista on viime vuosien PISA-tulosten perusteella seurannut.

6 Tutkimustulokset

Tässä osiossa keskityn ensin sekä Chilen että Ruotsin koulutukseen ja koulutusmarkkinoihin yleisellä tasolla. Käyn läpi sitä, mihin koulutusmarkkinareformeilla on näissä maissa pyritty ja millaista tutkimustietoa ja todisteita tästä on saatavilla. Seuraavassa osiossa siirryn tarkastelemaan hieman tarkemmin maiden oppimistuloksia sekä sosioekonomisen taustan vaikutusta PISA-tulosten valossa. Tässä PISA-tulokset toimivat koulutuksen pedagogisen suoriutumisen arvioinnin kriteerinä. Tämän jälkeen vedän yhteen aiemmin kertomaani ja tarkastelen maiden koulutusta ja oppimistuloksia koulutuksen tehokkuuden ja tasa-arvon näkökulmasta. Käyn läpi tutkimustuloksista esiin nousseita tehokkuuteen ja tasa-arvoon liittyviä asioita, jotka voisivat mahdollisesti olla tulosta koulutusmarkkinareformeista.

6.1 Chilen koulutusmarkkinat

1980-luvulla Chilen valtio päätti uudistaa koulutusta, ja otti käyttöön koulutusmarkkinareformeja, esimerkiksi koulutusseteli-järjestelmän, yksityisen sektorin laajenemisen koulutuksessa, lukukausimaksujen sallimisen ja koulujen julkisen kulutuksen vähentämisen. Lisäksi päätöksenteko koulutuksesta siirrettiin kunnille. Chilen silloisen presidentti Augusto Pinochetin johdolla ryhmä chileläisiä ekonomeja toteuttivat vuosina 1973-1988 Milton Friedmanin teorioita, joiden myötä koulutuksessa menttiin kohti yksityistämistä ja desentralisaatiota. Ajan saatossa on huomattu, että segregatio Chilen yhteiskunnassa lisääntyi ja koulujen laatu huononi. (Castro-Hidago & Gómez-Álvarez, 2016, 1, 27.) Esimerkiksi vuosien 1982 ja 1988 välillä Chilen nelosluokkalaisille tehtyjen oppimistestien perusteella äidinkielen ja matematiikan tulokset laskivat (Carnoy, 1998, 320). Koulutusmarkkinoiden myötä Chilessä oli kolmenlaisia kouluja: täysin julkisia kouluja, valtion rahallisesti tukemia yksityiskouluja sekä täysin yksityisiä kouluja.

Yksi keskeisistä elementeistä Chilen koulutusmarkkinoissa oli opettajien työsopimusten yksityistäminen ja opettajien ammattiliittojen lakkauttaminen. Tästä lähtien opettajat työllistyivät yksilöllisin työsopimuksin julkisiin ja yksityisiin kouluihin, eikä heillä ollut valtion tai ammattiliittojen tukea. Toinen keskeinen toimi oli koulujen vapauttaminen pakollisista kansallisista opetussuunnitelmista ja tavoitteista. (Carnoy, 1998, 317.)

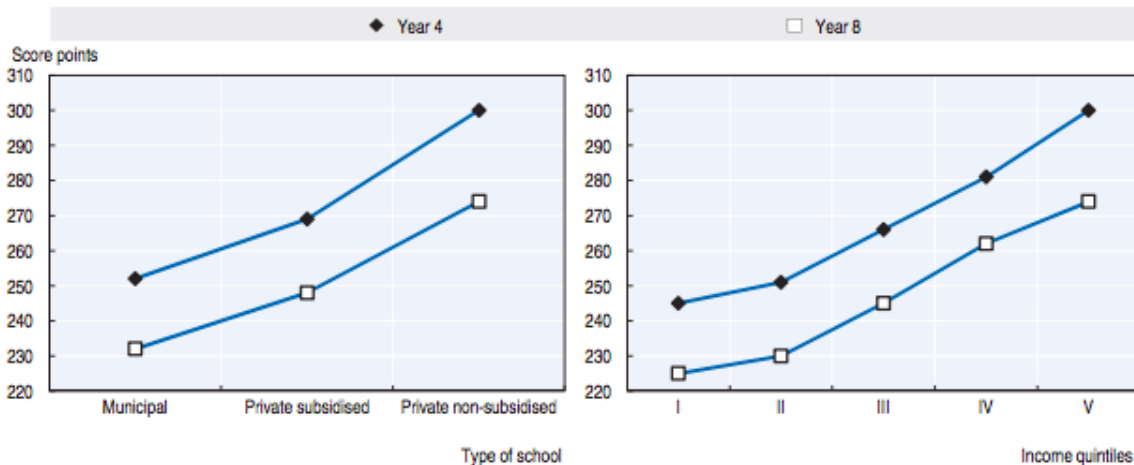
Koulutusmarkkinoiden ja erityisesti koulutussetelijärjestelmän seurauksena julkisten koulujen oppilaita alkoi siirtyä runsaasti tuettuihin yksityiskouluihin, erityisesti heti koulutussetelijärjestelmän käyttöönoton jälkeen. Myös yksityiskouluihin rekisteröinti lisääntyi, mutta pääosin liike suuntautui tuettuihin yksityiskouluihin. Chilessä koulutuksen kulutus alkoi vähentyä 1980-luvulla. Huomattiin, että mitä suuremmat oppilaan vanhempien tulot olivat, sitä suuremmalla todennäköisyydellä koulutussetelit käytettiin yksityiskouluihin. Vuonna 1990 72% matalimpien tuloluokkien vanhempien lapsista olivat julkisissa kouluissa, kun taas ylimmän tuloluokan vanhempien lapsista julkisissa kouluissa oli vain 25%. (Carnoy, 1998, 317.)

OECD:n (2017b, 51) mukaan Chilessä erilaisiin kouluihin päätyminen riippuu vahvasti perheen tulotasosta. OECD:n Chilen koulutuksesta kertovassa raportissa (2017b, 44) viitataan Ministry of Social Development:n tietoihin, joiden mukaan vuonna 2015 Chilessä oli köyhyudessa eläviä 11,7% väestöstä ja äärimmäisessä köyhyudessa eläviä 3,5%. Nämä luvut ovat tosin hieman laskeneet vuodesta 2006. (OECD, 2017b, 51, 44.)

OECD:n raportissa (2017b, 71) viitataan Chilen koulutuksen laadun mittausjärjestelmän eli SIMCE:n (Sistema de Medición de Calidad de la Educación) tutkimukseen, jossa tutkittiin oppilaan saavutuksia lukutaidossa perheen tulojen ja koulumuodon mukaan vuonna 2015. Tulosten mukaan oppimistulokset ovat huonoimmat kunnallisissa kouluissa ja parhaat yksityiskouluissa. Lisäksi oppimistulokset ovat sitä paremmat mitä suuremmat ovat perheen tulot. Nämä pätevät sekä 4. että 8. kouluvuosiin. Kuvio 6 havainnollistaa Chilen oppilaiden saavutuksia kouluvuosina 4 ja 8 lukutaidossa perheen tulojen ja oppilaan koulumuodon mukaan vuonna 2015. Municipal schools ovat kunnallisia kouluja; private subsidised schools ovat yksityiskouluja, jotka saavat rahallisen tuen valtiolta; private non-subsidised schools ovat täysin yksityisiä kouluja ilman valtion tukea. (OECD, 2017b, 71.)

Figure 1.10. **Student achievement in reading by income quintile and type of school attended, 2015**

Average SIMCE results for Year 4 and Year 8



Kuvio 6. Chilen oppilaiden saavutukset kouluvuosina lukutaidossa perheen tulojen ja oppilaan koulumuodon mukaan vuonna 2015. (OECD, 2017b, 71.)

OECD:n raportissa (2017b, 70) viitataan Gaurin tutkimukseen (1998), jonka perusteella vapaa kouluvalinta Chilessä johti sosiaalisen ja akateemisen segregaaation lisääntymiseen. Tämän yhteydessä viitataan myös McEwanin ja kumppaneiden tutkimukseen (2008), jossa puolestaan huomattiin tämän segregaaation olevan näkyvillä erityisesti suurilla kaupunkialueilla, joissa koulukilpailun oli mahdollista toteutua. (OECD, 2017b, 70.)

Koulutusseteleiden käyttöönotton ennustettiin parantavan oppilaiden suoriutumista kouluissa, ja näin tapahtuikin – tosin vasta 1990-luvulla sen jälkeen, kun uusi hallitus nosti resursseja oppilasta kohti sekä lisäsi tukitoimia vaikeuksissa oleville kouluille. Voi siis olla, että tämä lisäresursointi aiheutti oppimistulosten parantumisen eikä niinkään yksityistäminen, koulutussetelit tai lisääntynyt kilpailu. (Carnoy, 1998, 317-318.) Tavoitteena Chilen muilla koulutusmarkkinareformeilla olivat koulutuksen laadun parantaminen kilpailun kautta, vanhempien vallan lisääntyminen ja koulutuksen läpinäkyvyys, läheisempi suhde koulujen ja perheiden välille sekä koulutusseteleiden avulla myös köyhemmille mahdollisuus päästä yksityiskouluun. (Castro-Hidago & Gómez-Álvarez, 2016, 27.)

6.1.1 Julkiset ja yksityiset koulut

SIMCE-tutkimuksen tulokset ovat osoittaneet, että kun tutkitaan Chilen peruskoulua ja toisen asteen koulutusta ja kontrolloidaan sosioekonominen asema, on yksityiskouluilla parhaat tulokset kielissä ja matematiikassa – julkisilla kouluilla puolestaan tulokset ovat huonoimmat.

Castro-Hidagon ja Gómez-Álvarezin (2016, 39) mukaan Chilessä matalan ja keskimatalan tuloluokan oppilaat ovat julkisissa, keski- ja keskikorkean tuloluokan oppilaat ovat julkisesti tuetuissa yksityiskouluissa, ja korkean tuloluokan oppilaat yksinomaan yksityiskouluissa. Sosioekonomisen struktuurin ja koulutyypin yhteys on ilmeinen. Chilessä oppilaan menestys missä tahansa koulutusmuodossa – julkisessa koulussa, tuetussa yksityiskoulussa tai yksityiskoulussa – on suoraan yhteydessä heidän kulttuuriseen pääomaan pikemminkin kuin heidän käymänsä koulun laatuun. (Castro-Hidago & Gómez-Álvarez, 2016, 39-42.)

Carnoy (1998, 327) viittaa Espinolan tutkimustuloksiin vuosilta 1988-1990, joiden mukaan koulutusmarkkinoiden käyttöönotto ei ollut aiheuttanut muutoksia koulujen oppimistuloksissa. Carnoy viittaa myös Rounds Parryyn tutkimustuloksiin, joiden mukaan puolestaan oppimistulokset sekä julkisissa että tuetuissa yksityisissä kouluissa paranivat. Lisäksi Chilen opetusministeriön tutkimustulokset osoittavat hieman suurempaa oppimistulosten nousua julkisille kouluille. Kun vuonna 1988 verrattiin eri julkisten ja julkisesti tuettujen yksityisten koulujen välisiä oppimistuloksia samojen sosiaalisten luokkien välillä, olivat yksityiskoulujen tulokset paremmat. Tämä kyseinen eroavaisuus on jatkunut tästä eteenpäin, ja syynä tälle on havaittu olevan yksityiskoulujen vetovoimaisuus ja taito houkutella korkeamman sosioekonomisen taustan oppilaita. (Carnoy, 1998, 327, 329.)

Castro-Hidago ja Gómez-Álvarez viittaavat vuosien 2009 ja 2012 PISA-tutkimuksiin, jotka osoittavat, että verrattuna julkisiin kouluihin on Chilen yksityiskouluilla paremmat tulokset lukemisessa ja matematiikassa, ja nämä tulokset ovat OECD:n keskiarvon yläpuolella. Samaan aikaan julkisten koulujen tulokset ovat selvästi tämän keskiarvon alapuolella. (Castro-Hidago & Gómez-Álvarez, 2016, 40.)

Carnoy (1998, 326) viittaa Donald Winkleriin ja Rounds Parryyn, jotka kiteyttävät vanhempien preferensseistä syntyvän koulujen segregaaation seuraavasti: ”Since the demand for private schooling increases with socioeconomic status, private schools have a continuing advantage in terms of student background characteristics.” (Carnoy, 1998, 326.)

6.2 Ruotsin koulutusmarkkinat

Ruotsi alkoi desentralisoida koulutusjärjestelmäänsä 1980-luvulla. Tähän johti keskustelu julkisen sektorin laajuudesta, kalliudesta ja tehottomuudesta. Desentralisaatio alkoi saada julkista

kannatusta sekä ihmisten tyytymättömyys silloisia, vahvasti valtiolle keskitettyjä, kouluja kohtaan kasvoi. Tällöin huolenaiheena oli Ruotsin oppilaiden menestymisen huonontuminen kansainvälisissä vertailuissa. (Björklund ym., 2005, 7-8.)

Ennen vuotta 1991 Ruotsin kunnat saivat valtiolta jokaista koulutustasoa kohti korvamerkityn rahan, mutta vuonna 1991 kunnat alkoivat saada könttäsumman. Tämän myötä kunnat alkoivat käyttää tätä rahaa eri tavoin. Tuona samaisena vuonna uusi hallitus valittiin, ja vuonna 1992 hyväksyttiin lait koskien vapaata kouluvalintaa, koulutussetelien käyttöönottoa ja yksityiskouluja. (Carnoy, 1998, 330.) Björklundin ym. (2005, 15) mukaan Ruotsilla oli tuolloin yksi OECD-maiden desentralisoiduimmista koulutusjärjestelmistä. Se, että Ruotsi toi markkinat osaksi koulutusta, oli yllättävää, sillä Ruotsia pidettiin hyvin tasa-arvoisena yhteiskuntana; Ruotsi perusti vuonna 1842 kaikille yhteisen peruskoulun ensimmäisenä maailmassa ja on onnistunut luomaan yhteiskuntaan tasaisen tulonjoan ja korkean elintason (Björklund ym., 2005, 7).

Ruotsin yksityiskoulujen ei tarvinnut tarjota kouluterveydenhoitoa, kouluruokailua, kotikielen opetusta tai koulukuljetuksia. Uusi opetussuunnitelma antoi oppilaille enemmän vapautta ja joustavuutta valita aineet, joita halusivat opiskella, ja kouluille lisää vapautta valita tavat saavuttaa oppimistavoitteet. Lisäksi lähes kaikki yksityiskoulujen hakemukset hyväksyttiin eikä niitä reguloitu tai ohjattu rahoituksen käytön suhteen mitenkään valtion toimesta. Nämä yksityiskoulut saivat myös periä lukukausimaksuja. (Carnoy, 1998, 331.)

Vaikka koulutussetelijärjestelmä suosi yksityiskouluja, yksityiskouluja oli vain murto-osa kaikista kouluista. Järjestelmän käyttöönoton myötä havaittiin, että yksityiskoulujen määrän kasvu oli pientä ja hidasta, mistä on päätelty setelisysteemin hyödyttäneen vain pientä vähemmistöä vanhemmista. Ruotsalaiset perheet tästä huolimatta arvostivat valinnan mahdollisuutta ja koulujen välistä kilpailua. (Carnoy, 1998, 332.)

Carnoyn (1998, 334) mukaan Ruotsin tavoitteena yksityistämisessä ja setelijärjestelmässä oli lisätä koulujen välistä kilpailua, kasvattaa kustannustehokkuutta sekä tehdä kouluista palvelu-
alttiimpia oppilaille ja perheille. Åstrandin (2016, 95) mukaan Ruotsissa ajateltiin vaihtoehtoisten koulujen tarjoavan erilaisia potentiaalisia pedagogiikkoja, ja sillä ajateltiin olevan myönteinen vaikutus koulutusjärjestelmään. Björklundin ja kumppaneiden (2005, 119) mukaan kouluvalintaa puolestaan perusteltiin tehokkuuden lisääntymisellä: kun koulut joutuvat kilpailemaan oppilaista, tuottavat koulut saman määrän tietoa pienemmillä kustannuksilla.

Björklundin ja kumppaneiden (2005, 35) mukaan Ruotsi käytti 2000-luvun alkupuolella paljon resurssejaan julkiseen koulutukseen. Esimerkiksi vuonna 2001 koulutusjärjestelmän kokonaismenot olivat 7,7 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tämä oli huomattavasti suurempi kuin useimpien muiden OECD-maiden. (Björklund ym., 2005, 35.) OECD:n (2002) mukaan tästä suuresta kulutuksesta huolimatta Ruotsin opettajien palkat olivat huonompia kuin OECD-mailla keskimäärin.

6.2.1 Muutokset oppimistuloksissa

1990-luvulla Ruotsi on pärjännyt aikuisten lukutaitoa mittaavassa tutkimuksessa *International Adult Literacy Survey* erinomaisesti. Kun Ruotsia on vuonna 1994 tehdyssä tutkimuksessa verrattu neljään muuhun maahan, Iso-Britanniaan, Yhdysvaltoihin, Saksaan ja Suomeen, on Ruotsilla jokaisessa vuosien 1929-1970 syntymäkohortissa parhaat taidot. Lisäksi näissä samoissa syntymäkohorteissa on Ruotsissa eniten yliopistokoulutettuja verrattuna aiemmin mainittuihin maihin. 2000-luvun alussa Ruotsin oppimistulokset olivat kansainväliselläkin tasolla hyvät, ja esimerkiksi vuonna 2002 aikuisille tehdyssä lukutaidon mittauksessa Ruotsin tulokset olivat huippuluokkaa. (Björklund ym., 2005, 42-45.)

Koulutusjärjestelmän yksityistämisen myötä Ruotsissa havaittiin, että yksityiskouluihin kirjautuneiden lisääntyminen oli nähtävillä pääosin isoissa varakkaimmissa kaupungeissa, joissa myös suurin osa kaikista yksityiskouluista sijaitsee. Hyvin pieni osa yksityiskouluista sijaitsee syrjäisillä seuduilla. Lisäksi on osoitettu, että korkeasti koulutetut, urbaaneilla alueilla asuvat vanhemmat ovat kouluvalinnoista tietoisempia ja todennäköisemmin valitsivat jonkin muun kuin heille suunnatun lähikoulun. (Carnoy, 1998, 333.) Myös Björklund ja kumppanit (2005, 117) painottavat, että suurin osa yksityiskouluista sijaitsee urbaaneilla alueilla, ja urbaanien ja syrjäisten alueiden väestöt poikkeavat yleensä toisistaan, esimerkiksi siinä, että kaupunkikeskittymillä asuu enemmän korkeasti koulutettuja ja maahanmuuttajia.

Björklundin ja kumppaneiden (2005, 117) mukaan tutkimustieto vapaan kouluvalinnan seurauksista ja vaikutuksista esimerkiksi tehokkuuteen on ristiriitaista: he viittaavat muun muassa Bergströmin ja Sandströmin (2001) tutkimukseen, jonka mukaan kilpailu paransi julkisten koulujen suoriutumista, ja Wiben (2002) tutkimukseen, joka puolestaan kyseenalaisti Bergströmin ja Sandströmin tutkimuksen tulokset. Björklund ja kumppanit (2005, 117) tuovat kuitenkin esiin julkisten ja yksityisten koulujen oppilaspohjan eron: korkeakoulutettujen vanhempien lapset menevät 4,5% todennäköisemmin yksityiskouluun kuin vain peruskoulun käyneiden lapset,

ja ulkomaalaistaustaisten vanhempien lapset menevät 3,3% todennäköisemmin yksityiskouluun kuin alkuperäisesti ruotsalaisten lapset. Ristiriitaisista tutkimustuloksista huolimatta Åstrandin (2016, 74) mukaan OECD-maita mitattaessa Ruotsissa epätasa-arvoisuus on kasvanut hyvin nopeasti, ja lisäksi PISA-tutkimuksen oppimistulokset ovat syöksyneet alas. Ruotsin koulutusta ja oppilaiden oppimista mittaavat testit eivät osoita korkeaa laatua (Åstrand, 2016, 74, 96).

6.3 PISA-tulokset

PISA (*Programme for International Student Assessment*) mittaa 15-vuotiaiden kyvykkyyttä hyödyntää ja soveltaa lukemisen, matematiikan ja luonnontieteiden taitojaan oikean elämän haasteissa (OECD, 2021). PISA-tulokset toimivat työssäni pedagogisen suoriutumisen arvioinnin kriteerinä.

6.3.1 Lukutaito, matematiikka ja luonnontieteet

OECD:n raportin (2002, 63,76) mukaan vuoden 2000 PISA-tutkimuksen mukaan Ruotsin 15-vuotiaista oppilaista 11% saavutti lukutaidossa korkeimman tason, ja matalimmalla tasolla oli 3% oppilaista. Tämä tulos ei ole OECD-maiden kärjessä, mutta kuitenkin keskiarvoa parempi. Verrattuna tutkimuksen kärkimaihin Suomeen ja Uusi-Seelantiin, oli Suomessa korkeimmalla tasolla 18% oppilaista ja matalimmalla tasolla 2%, kun taas Uusi-Seelannissa korkeimmalla tasolla 19% ja matalimmalla 5%. Myös luonnontieteissä ja matematiikassa Ruotsin oppilaat sijoituivat vuonna 2002 selvästi keskiarvon paremmalle puolelle. (OECD, 2002, 63, 76.) OECD:n (2007, 4-5, 53) mukaan puolestaan vuoden 2006 tutkimuksessa Ruotsi sijoittui keskiarvolle luonnontieteissä saaden suurin piirtein samat tulokset Unkarin, Puolan, Ranskan ja Tanskan kanssa. Suomella oli tuona vuonna parhaat tulokset luonnontieteissä. Matematiikassa Ruotsin tulokset olivat keskiarvolla ja lukutaidossa keskiarvon yläpuolella. (OECD, 2007, 4-5, 53.)

Vuoden 2009 tutkimuksessa Ruotsi sijoittui OECD-keskiarvolle lukutaidossa (OECD, 2010b, 16). Vuoden 2015 tutkimuksessa se sijoittui OECD-keskiarvolle luonnontieteissä ja matematiikassa ja keskiarvon yläpuolelle lukemisessa (OECD, 2016, 67, 149, 177). Vuonna 2018 Ruotsi sijoittui tämän keskiarvon yläpuolelle niin lukemisessa, matematiikassa kuin luonnontieteissäkin (OECD, 2016, 58-60). Vuosien 2015 ja 2018 tuloksissa ei voida sanoa olevan merkittävää muutosta, mutta vuodesta 2012 vuoteen 2018 Ruotsi paransi tuloksiaan jokaisessa mitattavassa aineessa (OECD, 2019b, 121, 132).

OECD:n (2007, 4-5) mukaan vuonna 2006 PISA:ssa Chile oli mukana partnerina, sillä se ei vielä tuolloin kuulunut OECD:hen. Tässä tutkimuksessa Chilen oppilaiden tulokset luonnontieteissä ja matematiikassa olivat alle keskiarvon. Lukutaidossa Chilen oppilaat kuitenkin olivat parantaneet tuloksiaan huomattavasti, 33 pisteellä, sitten vuoden 2000 (OECD, 2007, 53). Vuoden 2009 PISA-tutkimuksessa Chilen oppilaat sijoituivat sekä matematiikassa, luonnontieteissä että lukemisessa alle OECD-keskiarvon (OECD, 2010a, 134, 151, 54). PISA 2015 -tutkimuksessa (OECD, 2017a, 60) Chilellä oli alle OECD:n keskiarvon suoriutuneita oppilaita huomattavan paljon: esimerkiksi lukemisessa huonosti suoriutuvia oppilaita oli enemmän kuin keskimäärin OECD-mailla tavallisesti on. Lisäksi vain 1,2% Chilen oppilaista sijoittui luonnontieteissä kärkejoukkoon, kun vastaava luku OECD-maissa on keskimäärin 7,7% (OECD, 2017a, 60).

Vuoden 2015 PISA-tutkimuksessa Chilellä oli neljänneksi matalimmat pisteet lukemisessa ja kolmanneksi matalimmat matematiikassa ja luonnontieteissä (OECD, 2016, 149, 177; OECD, 2017a, 60). Kun verrataan Chileä muihin maihin ja huomioidaan oppilasta kohden ikävuosina 6-15 kulutettava rahamäärä, voidaan huomata eroja maiden välillä: Chilen suoriutuminen PISA-tutkimuksessa on samaa luokkaa kuin Bulgarialla, joka kuluttaa rahaa Chileä vähemmän. Lisäksi, kun Chileä verrataan Kiinan Taipeihin, joka kuluttaa koulutukseen vain 13% enemmän kuin Chile, suoriutuu se kuitenkin tutkimuksessa huomattavasti paremmin; tämä ero vastaa kolmea ylimääräistä opiskeluvuotta. (OECD, 2017a, 60.)

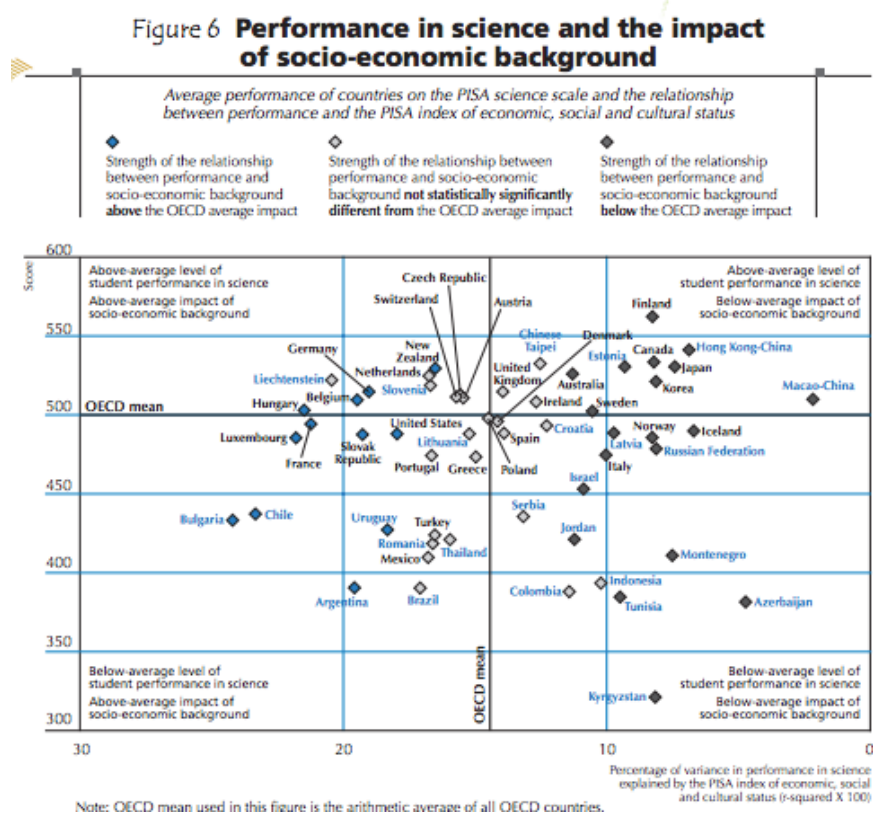
Kuten PISA 2009 ja 2015 -tutkimuksissa, myös vuoden 2018 tutkimuksessa Chile sijoittuu OECD-keskiarvon alapuolelle lukemisessa, matematiikassa ja luonnontieteissä (OECD, 2019b, 58-61). Vuosien 2009 ja 2018 tutkimustulosten välillä Chilellä ei ollut merkittäviä eroja (OECD, 2019b, 284).

6.3.2 Sosioekonominen asema ja resilienssi

PISA 2000 -tutkimuksessa Ruotsin oppilaiden oppimistulosten välinen vaihtelu koulujen mukaan oli 10%, mikä on selvästi keskiarvoa (36%) pienempi. Suomella tämä tulos oli sama, ja maat olivat mittarissa OECD-maiden kärjessä. OECD:n raportin mukaan jotkin tulokset liittyen oppilaiden väliseen vaihteluun voidaan selittää esimerkiksi maantieteellisillä syillä, institutionaalisilla tekijöillä tai kykyjen mukaisella oppilasvalinnalla. Eroihin liittyy usein perhetausta, erityisesti maissa, joissa koulutusjärjestelmä on eriytynyt. (OECD, 2002, 82.)

Esimerkiksi Itävallassa, Belgiassa, Saksassa ja Italiassa koulujen välinen oppimistulosten vaihtelu liittyy siihen, että tarjolla on erilaisia kouluja, ja oppilaat sijoittuvat erilaisiin kouluihin, mikä puolestaan liittyy sosiaaliseen asemaan ja perhetaustaan. Vuoden 2000 PISA-tutkimuksen Ruotsin tulosten mukaan voidaan sanoa, että oppimistulokset eivät ole sidoksissa kouluun, jossa oppilas opiskelee. Tällaisissa maissa on onnistuttu minimoimaan erot koulujen välillä. (OECD, 2002, 85.)

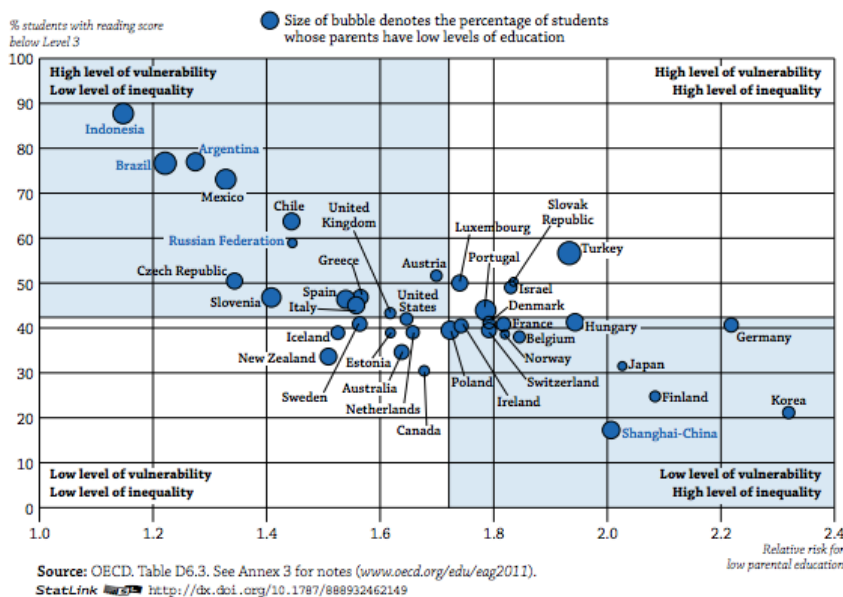
Vuoden 2006 PISA:ssa Ruotsin koulujen välinen vaihtelu oli edelleen melko pientä. Chilessä puolestaan tämä vaihtelu oli suurta. Tämän lisäksi kuvio 7 osoittaa, että Ruotsissa luonnontieteen oppimistulosten ja sosioekonomisen taustan välinen yhteys oli OECD:n keskiarvoa pienempi. PISA 2006 -tuloksissa huomionarvoista on myös se, että Ruotsissa oppilaiden sosioekonomisen taustan vaihtelevuus on keskimääräistä, mutta samaan aikaan Ruotsin yhteiskunta on suhteellisen tasa-arvoinen siten, että sosioekonomisen taustan vaikutuksen voimakkuus oppimistuloksiin on melko pientä. Chilen osalta kuviosta 7 voidaan huomata, että luonnontieteiden oppimistulosten ja sosioekonomisen taustan välinen yhteys oli selvästi keskiarvoa vahvempi. (OECD, 2007, 33.)



Kuvio 7. Saavutukset luonnontieteissä ja sosioekonomisen taustan vaikutus. OECD, 2007, 33.

PISA 2009 -tutkimuksessa tutkittiin oppilaan haavoittuvaisuuden (lukutaidon tulokset heikolla tasolla) ja epätasa-arvon (riski, joka liittyy vanhempien matalaan koulutustasoon) välistä yhteyttä. Kuvio 8 havainnollistaa tätä yhteyttä: palluran koko on verrannollinen sellaisten oppilaiden määrään, joiden vanhemmilla on matala koulutustaso. Tulosten mukaan Chilen oppilailla oli verrattain pieni riski vanhempien matalaan koulutustasoon liittyen, mutta korkea haavoittuvaisuuden taso: 64% oppilaista menestyi lukemisessa huonosti. (OECD, 2011b, 450.)

Chart D6.1. Relationship between student vulnerability and inequality associated with parental education (PISA 2009)

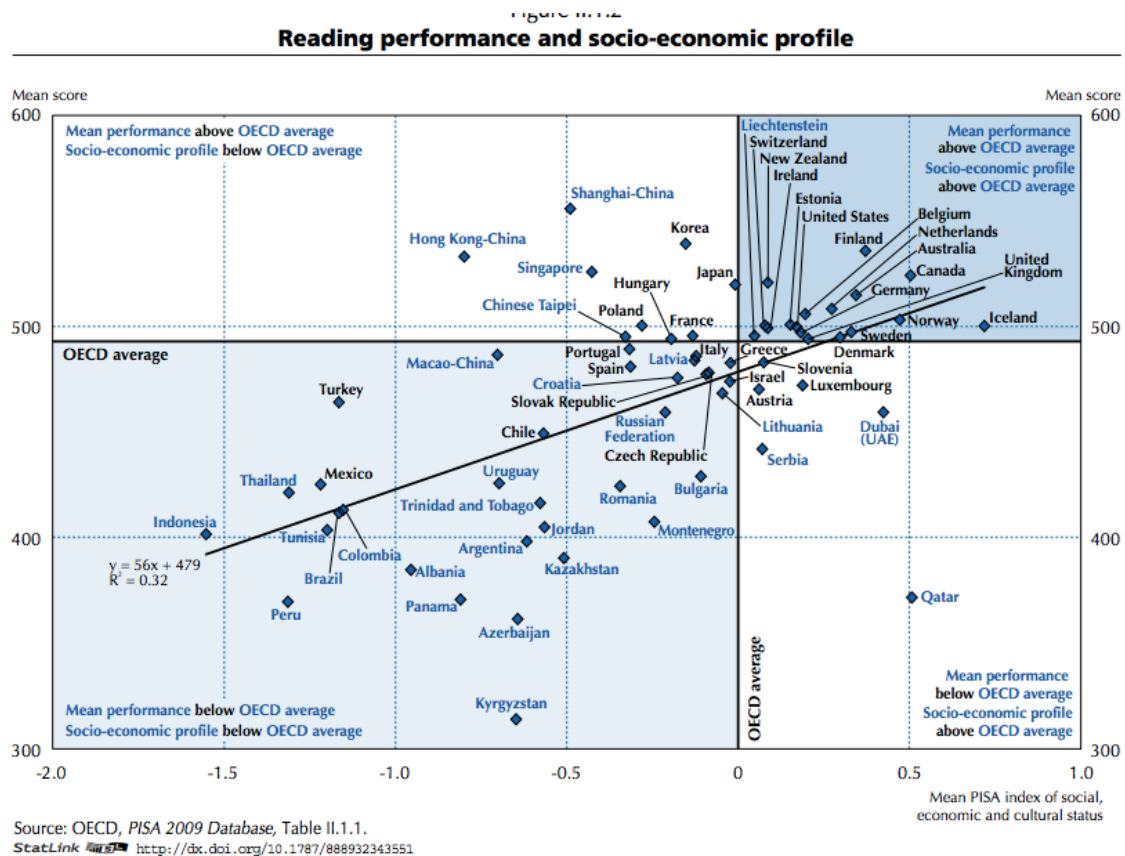


Kuvio 8. Oppilaan haavoittuvaisuuden ja epätasa-arvon välinen yhteys. OECD, 2011, 450.

Koulutuksen tasa-arvoon ja sosioekonomiseen taustaan liittyen on hyvä huomata, että vuoden 2009 tutkimuksessa Chilen kaupunkikeskittymillä ja syrjäisillä seuduilla sijaitsevien koulujen oppimistulosten välillä on merkittäviä eroja. Kaupunkikeskittymien koulujen oppimistulokset ovat paremmat. Ruotsissa tätä eroa ei havaittu. (OECD, 2010b, 14.)

PISA 2009 -tutkimuksessa tutkittiin sosioekonomisen taustan ja lukutaidon välistä yhteyttä. Tutkimus osoitti, että Chilessä tämä yhteys on vahvempi kuin OECD:n keskiarvo. Tutkimuksessa mitattiin oppilaiden resilienssiä, jolla tarkoitetaan niiden oppilaiden määrää, jotka ylittävät heihin kohdistuvat sosioekonomiseen taustaan pohjautuvat odotukset. Vuonna 2009 resiliентteja epäedullisessa asemassa olevista oppilaista Chilessä oli noin 24%, joka oli alle OECD:n keskiarvon. (OECD, 2010b, 58, 63.)

Lisäksi vuoden 2009 tutkimuksessa tutkittiin lukutaidon ja maan sosioekonomisen profiilin välistä yhteyttä, jota kuvio 9 ilmentää. Tulosten mukaan maat, joissa on enemmän sosioekonomisesti edullisessa asemassa olevia oppilaita, menestyvät paremmin. Kuviossa Ruotsi sijoittuu tälle alueelle, joskin lukutaito ei ole huomattavasti OECD:n keskiarvoa suurempi. Chile taas sijoittuu kuviossa alueelle, jossa sekä lukemistaito että sosioekonominen profiili ovat keskiarvon alapuolella. (OECD, 2010b, 31.)



Kuvio 9. Lukutaito ja sosioekonominen profiili. OECD, 2010b, 31.

Vuoden 2009 tutkimuksessa on tutkittu kansalaisten ansiotulojen epätasa-arvoisuuden sekä sosioekonomisen aseman ja oppimistulosten välisen yhteyden voimakkuutta. Kuviosta 10 voidaan nähdä, että Ruotsi sijoittuu alueelle, jossa ansiotulojen epätasa-arvo on alle OECD:n keskiarvon, ja yhteyden voimakkuus sosioekonomisen aseman ja oppimistulosten välillä on myös tätä keskiarvoa pienempi. Ruotsissa tulojen epätasa-arvoisuus on selkeästi keskiarvon alapuolella, kun taas sosioekonomisen aseman ja oppimistulosten välisen yhteyden voimakkuus on vain hieman keskiarvoa pienempi. Chilessä tämä ansiotulojen epätasa-arvoisuus oli suurta, ja sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin voimakasta. (OECD, 2010b, 32.)

[illegible]

Myös PISA 2015 -tulokset heijastavat merkittävää epätasa-arvoa Chilen yhteiskunnassa. Chile lukeutuu tutkimuksessa sellaisten maiden joukkoon, joissa oppilaan sosioekonominen tausta vaikuttaa oppilaan suoriutumiseen merkittävimmin. Chilessä sosioekonominen tausta selittää 17% oppilaiden tulosten välisestä vaihtelusta, kun vastaava OECD:n keskiarvo on 13%. Tästä huolimatta, tasa-arvo luonnontieteessä suoriutumisessa on parantunut huomattavasti PISA 2006 -tutkimuksen jälkeen. (OECD, 2017a, 207; OECD, 2017a, 61.)

Vuonna 2015 Ruotsi sijoittui OECD:n keskiarvolle lukemistaidon ja sosioekonomisen taustan välisessä yhteydessä (OECD, 2016, 218). Sekä vuoden 2009 että vuoden 2015 tutkimuksissa Ruotsissa oli resilienttejä oppilaita OECD-keskiarvoa vähemmän. Puolestaan vuoden 2018 PISA-tutkimuksessa Ruotsin epäedullisessa asemassa olevista oppilaista 11% oli resilienttejä –

tämä prosenttiosuus on suurinpiirtein OECD:n keskiarvolla. Edullisessa ja epäedullisessa asemassa olevien oppilaiden ero lukutaidossa on myös tällä keskiarvolla. (OECD, 2010b, 16; OECD, 2016, 207; OECD, 2019c, 17.)

OECD:n raporttiin (2016, 207) on koottu taulukko (taulukko 1), johon on listattu koulutuksen tasa-arvon eri mittareita, mukaan lukien resilienssi. Vuonna 2015 Ruotsin tulos näistä jokaisessa on joko OECD-keskiarvolla tai sen alapuolella. Ruotsissa muun muassa koulujen välisistä luonnontieteen oppimistulosten eroista 65% on selitettävissä oppilaiden ja koulujen sosioekonomisella asemalla (*ESCS* = *index of economic, social and cultural status*). Chilellä tämä vastaava luku oli 66,5%. (OECD, 2016, 207.)

Figure I.6.2 ■ **Countries' and economies' performance in science and major indicators of equity in education**

	Mean performance in science	Equity in education					
		Inclusion		Fairness			
		Coverage of the national 15-year-old population (PISA Coverage index 3)	Percentage of students performing below Level 2 in science	Percentage of variation in science performance explained by students' socio-economic status	Score-point difference in science associated with a one-unit increase in the ESCS ¹	Percentage of resilient students ²	Percentage of the between-school variation in science performance explained by students' and schools' ESCS
	Mean score	Index	%	%	Score dif.	%	%
OECD average	493	0.89	21	13	38	29	62.9
Singapore	556	0.96	10	17	47	49	64.9
Japan	538	0.95	10	10	42	49	63.0
Estonia	534	0.93	9	8	32	48	48.2
Chinese Taipei	532	0.85	12	14	45	46	72.3
Finland	531	0.97	11	10	40	43	46.1
Macao (China)	529	0.88	8	2	12	65	7.3
Canada	528	0.84	11	9	34	39	51.7
Viet Nam	525	0.49	6	11	23	76	45.8
Hong Kong (China)	523	0.89	9	5	19	62	40.9
B-S-J-G (China)	518	0.64	16	18	40	45	65.0
Korea	516	0.92	14	10	44	40	63.7
New Zealand	513	0.90	17	14	49	30	73.0
Slovenia	513	0.93	15	13	43	35	74.0
Australia	510	0.91	18	12	44	33	63.0
United Kingdom	509	0.84	12	11	37	35	69.2
Germany	509	0.96	17	16	42	34	74.6
Netherlands	509	0.95	19	13	47	31	64.5
Switzerland	506	0.96	18	16	43	29	55.4
Ireland	503	0.96	15	13	38	30	61.5
Belgium	502	0.93	20	19	48	27	78.7
Denmark	502	0.89	16	10	34	28	50.7
Poland	501	0.91	16	13	40	35	63.5
Portugal	501	0.88	17	15	31	38	65.2
Norway	498	0.91	19	8	37	26	34.0
United States	496	0.84	20	11	33	32	54.0
Austria	495	0.83	21	16	45	26	68.8
France	495	0.91	22	20	57	27	w
Sweden	493	0.94	22	12	44	25	65.0
Czech Republic	493	0.94	21	19	52	25	75.4
Spain	493	0.91	18	13	27	39	61.9

Taulukko 1. Maiden suoriutuminen luonnontieteissä ja merkittävimmät koulutuksen tasa-arvon mittarit. OECD, 2016, 207.

6.4 Tutkimustulokset tehokkuuden ja tasa-arvon valossa

Koulutuksen periaatteina pidetään tehokkuutta sekä tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta, ja näillä yleisesti ottaen perustellaan myös koulutusmarkkinareformien käyttöönottoa. Seuraavaksi tarkastelen teorian, Chilen ja Ruotsin koulutuksen tilanteesta keräämäni tiedon sekä

PISA-tulosten avulla ja niitä keskenään verraten, millaisia vaikutuksia koulutusmarkkinoilla on mahdollisesti ollut Chileen ja Ruotsiin.

6.4.1 Tehokkuus

Chilen koulutusmarkkinoilla on eittämättä haluttu saavuttaa suurempaa tehokkuutta. Koulutuksen yksityistämisen ja kilpailun myötä ajateltiin parannettavan julkisten koulujen oppimistuloksia. Ruotsissa puolestaan ajateltiin, että yksityistämällä koulutusta luodaan uusia, erilaisia vaihtoehtoja tarjoavia kouluja, joiden avulla vastataan paremmin erilaisiin tarpeisiin. Sekä Chilen että Ruotsin koulutuksen tehokkuutta voidaan tarkastella sekä mikro- että makroekonomisella tasolla.

6.4.1.1 Mikroekonominen tehokkuus

Kuten työni teoriaosuudessa kerrotaan, tarkoitetaan mikroekonomisella tehokkuudella esimerkiksi sitä, että tietyn tason lukutaito saavutetaan pienin kustannuksin. PISA-tutkimuksen oppimistulokset kertovat nimenomaan mikroekonomisesta tehokkuudesta. Chile on sijoittunut sekä vuoden 2009, 2015 että 2018 PISA-tutkimuksissa tutkittavissa aineissa alle OECD:n keskiarvon. Lisäksi, kuten vuoden 2015 tuloksissa kävi ilmi, Bulgaria investoi koulutukseen Chileä vähemmän, mutta tulokset näillä mailla on suurin piirtein samaa luokkaa, ja Kiinan Taipei investoi vain 13% enemmän kuin Chile, mutta tulokset ovat merkittävästi paremmat (OECD, 2017a, 60). Nämä huomioon ottaen voisi sanoa, ettei Chilen koulutus mikroekonomisella tasolla ole tehokasta.

Björklund ja kumppanit (2005, 119) viittaavat Franssoniin ja Wennemoon (2003), joiden mukaan Ruotsin kokonaiskustannukset opiskelijaa kohti kasvavat sitä mukaa, kun yksityiskoulujen määrä kasvaa. Björklund ja kumppanit (2005, 119) kuitenkin painottavat, että tutkimustieto Ruotsin koulutusmarkkinareformien ja tehokkuuden yhteyteen liittyen on ristiriitaista, eikä voida varmuudella sanoa, lisääkö vai alentaako koulukilpailu kustannuksia. He viittaavat myös mahdollisuuteen, että mikäli koulukilpailulla on myönteisiä vaikutuksia tehokkuuteen, täytyy sen johtua siitä, että kilpailu parantaa oppilaiden saavutuksia. (Björklund & kumppanit, 2005, 119.)

Ruotsissa PISA-tutkimuksen oppimistulokset ovat laskeneet 2000-luvun edetessä kärkikahinoista OECD:n keskiarvolle. Kun otetaan huomioon myös 90-luvun aikuisille tehdyt tutkimukset, joiden tulokset osoittivat Ruotsin koulutuksen hyvin korkeaa laatua ja jopa ylivoimaisuutta

muihin maihin nähden, voi joitain muutoksia päätellä tapahtuneen. Näihin oppimistulosten muutoksiin on voinut vaikuttaa jokin koulutusmarkkinareformi, esimerkiksi vuoden 1992 koulutussetelijärjestelmä ja koulutuksen yksityistäminen. Kuten on käynyt ilmi, on Ruotsissa opettajien palkkaus ollut jopa alle OECD:n keskiarvon, joten tämä myös voi myös olla omiaan vähentämään opettajan työn houkuttelevuutta ja sitä kautta huonontamaan opetuksen laatua.

Ruotsissa koulujen välinen ero vuosina 2000 ja 2006 on ollut pientä, ja vielä vuonna 2018 tämä vaihtelu lukutaidossa on ollut alle OECD:n keskiarvon (OECD, 2018a). Vaikka Ruotsissa desentralisaation myötä koulutuksen rahoitus muuttui vuonna 1991, ei tämä näytä vaikuttaneen ainakaan kyseisinä vuosina koulujen väliseen vaihteluun. Ruotsin PISA-oppimistulokset mitattavissa aineissa ovat kuitenkin huippuvuosilta syöksyneet alas, ja tähän on voinut vaikuttaa vahvasti desentralisoitu koulutusjärjestelmä.

Chilen koulutus ei PISA-tutkimuksen oppimistulosten perusteella ole mikroekonomisesti tehokasta, mikäli verrataan muihin OECD-maihin. Chilen yksityiskoulut voivat olla mikroekonomisesti tehokkaita, mutta julkiset eivät. Kokonaiskuva Chilen kouluista kuitenkin on se, että koulutusmarkkinareformeista huolimatta ovat PISA-tulokset ja täten mikroekonominen tehokkuus pysynyt melko heikkona. Ruotsin PISA-tulokset vaihtelevat: 2000-luvun alussa tulokset ilmentävät mikroekonomista tehokkuutta, mutta myöhemmin 2000-luvulla mikroekonominen tehokkuus näyttäisi huonontuvan. Tämä voi olla koulutusmarkkinareformien tulosta.

6.4.1.2 Makroekonominen tehokkuus

Makroekonomisesti tehokasta koulutus olisi esimerkiksi, jos investoitaisiin matalasta sosioekonomisesta asemasta tuleviin oppilaisiin. Chilessä yksityiskouluilla on huomattavasti paremmat oppimistulokset kuin julkisilla kouluilla, ja on osoitettu, että yksityisten koulujen oppilaat ovat pääosin korkean tuloluokan perheistä. Mikäli Chilen koulutuspolitiikka olisi makroekonomisesti tehokasta, investoisi se enemmän julkisiin kouluihin. Ruotsissa näin selkeää eroa ei ole havaittu julkisten ja yksityisten koulujen välillä, joten sen suhteen ei voida tehdä johtopäätöksiä.

Carnoyn (1998, 327) mukaan Chilen julkiset koulut maksavat enemmän oppilasta kohden kuin julkisesti tuetut yksityiskoulut. Tästä huolimatta julkisten koulujen oppimistulokset ovat julkisesti tuettuja yksityiskouluja heikommat. Tämäkin antaa signaalia heikosta makroekonomisesta tehokkuudesta. Kuitenkin, kuten on havaittu (OECD, 2012, 20), eivät oppimistulokset johdu

luultavasti paremmasta opetuksesta, vaan oppilaspohjasta; Carnoy (1998, 317) mukaan selkeästi suuri osa julkisten koulujen oppilaista on matalan tuloluokan perheistä.

Tähän makroekonomisesti tehokkaan koulutuksen aspektiin voi soveltaa myös PISA-tutkimuksen resilienssin mittauksen tuloksia. Verrattuna OECD:n keskiarvoon vuonna 2009 (OECD, 2010b, 58, 63) ja 2015 (OECD, 2016, 223, 228) Chiessä oli keskiarvoa vähemmän resilienttejä oppilaita. Myös Ruotsi on resilienssissä sijoittunut viime vuosina OECD:n keskiarvolle tai sen alapuolelle. Kun sosioekonominen tausta vaikuttaa oppilaan suoriutumiseen näin paljon, jää oppilaiden potentiaalia käyttämättä. Tällöin hyötyä ei ole maksimoitu.

Carnoy kertoo artikkelissaan (1998, 317) Chiessä koulutuksen kulutuksen vähentyneen 1980-luvulla. 1980-luvulla Chiessä otettiin käyttöön myös koulutusmarkkinareformit. Työn teoriaosuudessakin tulee ilmi, että koulutuksen alikulutusta on pidetty koulutusmarkkinoiden uhkakuvana, ja tätä estääkseen valtion tulee puuttua koulutukseen. Voi olla, että koulutusmarkkinareformit ovat Chiessä vaikuttaneet koulutuksen alikulutukseen.

6.4.2 Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus

Kuten aiemmin mainittiin, heijastavat PISA 2015 -tutkimuksen tulokset epätasa-arvoa Chilen yhteiskunnassa: Chiessä oppilaan sosioekonominen tausta vaikuttaa merkittävästi tämän suoriutumiseen koulussa (OECD, 2017a, 207). PISA-tutkimuksessa tutkittavan resilienssin voi myös päätellä heijastavan sosioekonomisen taustan vaikutuksen voimakkuutta ja merkitystä, ja tämä resilienssi on Chiessä ollut esimerkiksi vuosina 2009 ja 2015 alle OECD:n keskiarvon. Tästä huolimatta, tasa-arvo luonnontieteissä suoriutumisessa on kuitenkin Chiessä parantunut vuoden 2006 jälkeen vuoteen 2015 mennessä (OECD, 2017a, 61). Tätä tukee myös SIMCE-tutkimus (OECD, 2017b, 71), joka on osoittanut, että Chilen oppilaiden saavutukset lukutaidossa ovat vahvasti sidoksissa koulun tyyppiin, ja koulun tyyppi taas on riippuvainen perheen tuloista.

Chilen heikkojen resilienssin ja sosioekonomisen taustan vaikutuksen tulosten perusteella voi pohtia, onko Chilen koulutusmarkkinoilla tapahtunut markkinahäiriö, ja onko koulutus markkinoiden seurauksena epäonnistunut ylisukupolvisten positiivisten ulkoisvaikutusten tuottamisessa. Koulutuksen julkiseen rahoitukseen yhtenä syynä on ollut juurikin ylisukupolvisiin ongelmiin, esimerkiksi köyhyyteen ja sosiaaliseen asemaan, puuttuminen. Kun sosioekonominen asema ja taloudellinen tilanne vaikuttavat niin vahvasti kouluihin sijoittumiseen ja koulussa

suoriutumiseen, ei tämä koulutuksen oppilaan taustasta johtuvia eroja tasoittava tavoite ole täytynyt.

Chilen yksityiskoulujen ja julkisten koulujen väliset erot viittaavat myös markkinahäiriöön eli yksityiskoulujen tekemään oppilasvalikointiin, jonka seurauksena heikommassa asemassa ja esimerkiksi erityisen tuen tarpeessa olevat oppilaat päätyvät pääasiassa julkisiin kouluihin. Yksityiskoulujen oppilaat ovat suurimmilta osin korkean sosioekonomisen aseman perheistä, ja näiden vanhemmat ovat usein korkeasti koulutettuja. Tämä on omiaan lisäämään segregatiota yhteiskuntaan ja vaikeuttamaan haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden nousemista köyhyydestä tai matalasta sosioekonomisesta asemasta.

Kun sosioekonominen tausta vaikuttaa tiettyyn kouluun päätymiseen ja oppimistuloksiin, on kyse sosiaalisesta epätasa-arvosta eli siitä, ettei eri sosiaalisilla ryhmillä ole samanlaisia mahdollisuuksia. Teoriassa nämä mahdollisuudet saattavat olla, mutta kun kaikilla vanhemmilla ei ole samoja resursseja, ei tämä käytännössä tasa-arvoa toteuta. Sosiaalista epätasa-arvoa heijastavat myös Chilen urbaanien ja syrjäisten seutujen välisten koulujen erot oppimistuloksissa.

Ruotsissa koulujen välisistä luonnontieteen oppimistulosten eroista vuonna 2015 65% oli selitettävissä oppilaiden ja koulujen sosioekonomisella asemalla, ja Chilellä tämä luku oli 66,5% (OECD, 2016, 207). Tämä Ruotsin ja Chilen välinen ero on hyvin pieni, kylläkään kumpikaan ei merkittävästi poikkea OECD:n keskiarvosta. Tämänkin voi nähdä heijastavan sosiaalista epätasa-arvoa. Mielenkiintoista lisäksi on se, että tämä ero Chilen ja Ruotsin välillä on hyvin pieni, ottaen huomioon Chilen heikommat tulokset muilla mittareilla.

Kun yksityistäminen ja setelijärjestelmä Ruotsissa hyväksyttiin, haluttiin tarjota erilaisia vaihtoehtoja ja vastata erilaisiin tarpeisiin sekä olla palvelualttiimpia erilaisia oppilaita ja perheitä kohtaan (Carnoy, 1998, 334). Tämä tavoite heijastaa selvästi yksilöllisen tasa-arvon eli oikeudenmukaisuuden ajatusta. Kuitenkin kävi ilmi, että yksityiskoulujen ja niihin kirjautuneiden oppilaiden määrä lisääntyi hyvin hitaasti, ja että suurin osa yksityiskouluista syntyi vain tiettyihin kaupunkikeskittymiin. Tällöin kaikilla ei ole samaa mahdollisuutta päästä yksityiskouluihin; joko kodin lähellä tai oman kunnan alueella ei ole yksityiskoulua, tai perheellä ei ole varaa maksaa koulukuljetuksia. Tämä toteuttaa yksilöllistä tasa-arvoa sosiaalisen tasa-arvon kustannuksella.

Ruotsin koulutusjärjestelmää alettiin yksityistää vuonna 1992, mutta vielä vuonna 2009 Ruotsissa ei havaittu merkittäviä eroja syrjäisten ja kaupunkikeskittymien koulujen välillä, vaikkakin tätä on yleisesti pidetty mahdollisena skenaariona koulutuksen yksityistämisessä. Tälle voi olla monia eri selityksiä, mutta yksi syy voi löytyä esimerkiksi siitä, ettei Ruotsissa yksityiskoulujen määrä ole lähtenyt räjähdysmäiseen kasvuun. Björklund ja kumppanit (2005, 129) viittaavat Hsiehin ja Lindahlin tutkimukseen (2003) jonka mukaan yksityiskoulut Ruotsissa aiheuttavat segregaatiota koulujen välille: yksityiskouluihin päätyvät useimmiten maahanmuuttajien ja korkeasti koulutettujen vanhempien lapset. Kuten aiemminkin mainittiin, voi tämä kuitenkin liittyä myös yksityiskoulujen sijaintiin. Björklund ja kumppanit (2005, 129) painottavat kuitenkin aiheeseen liittyvän tutkimustiedon ristiriitaisuutta.

Kun verrataan Björklundin ja kumppaneiden ajatuksia Ruotsin PISA-tuloksiin, voi niissä huomata yhteneväisyyksiä. Vuoden 2000 PISA-tuloksissa Ruotsin koulujen välinen oppimistulosten vaihtelu oli hyvin pientä verrattuna OECD:n keskiarvoon. Vuonna 2006 koulujen välinen vaihtelu oli edelleen vielä melko pientä ja sosioekonomisen taustan ja luonnontieteessä menetyksen välinen yhteys alle keskiarvon. Kuitenkin, vuosina 2009 ja 2015 Ruotsissa oli resiliентtejä oppilaita alle keskiarvon ja vuonna 2018 suurin piirtein keskiarvon verran. Voi olla, että vielä 2000-luvun alussa koulutusmarkkinareformien vaikutukset eivät olleet nähtävissä, mutta myöhemmin ne tulivat esiin esimerkiksi resiliентtien oppilaiden määrässä. Voi pohtia, liittyisikö tämä myös Ruotsin oppimistulosten laskuun 90-luvun ja 2000 vuoden tuloksista: 2000-luvun edetessä Ruotsin tulokset ovat laskeneet huippuvuosista OECD:n keskiarvolle.

7 Pohdinta

Tässä työssä olen tehnyt johtopäätöksiä ainoastaan keräämäni ja valitsemani tiedon ja tiettyjen PISA-tutkimustulosten perusteella, ja relevanttia tietoa on jäänyt runsaasti tutkimuksen ulkopuolelle. Johtopäätökset perustuvat rajalliselle määrälle tietoa, joten niiden ei voi sanoa olevan totuus, vaikkakin ne voivat antaa osviittaa siitä.

Ruotsi tarkastelun kohteena tässä kontekstissa on erityisen mielenkiintoinen, sillä pohjoismaalle tällaiset koulutusmarkkinareformit ovat olleet melko dramaattisia ja yllättäviä. Mielenkiintoa lisää se, että Ruotsin koulutusta on jo ennen Suomen huippuvuosia pidetty yhtenä maailman parhaista, mutta myöhemmin Ruotsin tulokset ovat romahtaneet. Ennen tätä romahdusta Ruotsin koulutusjärjestelmässä on tehty täyskäännös – desentralisaatio. Ruotsiin verrattuna Chilessä ei ole tätä samaa ilmiötä, sillä sen tulokset eivät missään vaiheessa ole olleet maailman tai OECD-maiden huippuluokkaa. Mielenkiinto Chilessä puolestaan on se, onko aiemmin jo heikosta koulutusjärjestelmästä saatu parempi muuttamalla sitä markkinakeskeisemmäksi.

Tutkimusaineisto osoittaa, että Chilessä koulutusmarkkinareformien avulla ei ole onnistuttu parantamaan koulutuksellista tasa-arvoa; koulumuoto on vielä tänäkin päivänä vahvasti sidoksissa niin sosioekonomiseen asemaan kuin koulussa menestymiseenkin. Koulutusmarkkinareformit ovat voineet vaikuttaa Chilen koulutuksen mikroekonomiseen tehokkuuteen yksityiskoulujen oppimistulosten parantumisenä, mutta samaan aikaan julkisten koulujen tulokset laahaavat kaukana perässä. Johtopäätöksiä tehdessä tulee kuitenkin ottaa huomioon, että Chilen PISA-tuloksia ei ole ollut saatavilla 2000-luvun alusta, sillä Chile ei ole vielä silloin ollut osa OECD:ta.

Ruotsin tapauksessa tulokset osoittavat, että koulutusmarkkinareformit eivät ole parantaneet koulutuksen mikroekonomista tehokkuutta, vaan vaikutus on voinut olla jopa päinvastainen; oppimistulokset ovat laskeneet 2000-luvun aikana. Syitä tähän muutokseen voi tietysti olla muitakin kuin ainoastaan tässä työssä tarkastelemani koulutusmarkkinareformit. Koulutusmarkkinareformit eivät myöskään koulutuksen tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta ole ainakaan parantaneet, ja Ruotsin tulokset tässä näyttävät olevan melko samanlaisia vuodesta toiseen. Ruotsia on pidetty hyvin tasa-arvoisena yhteiskuntana ennen koulutusmarkkinoita, mutta 2000-luvulla esimerkiksi resilienttien oppilaiden määrä on Ruotsissa yllättävän vähäinen, jopa alle keskiarvon. Tätä voi siis vain spekuloida, onko koulutusmarkkinoilla ollut tähän vaikutusta; PISA-tuloksia ei ennen vuotta 2000 ole saatavilla, joten näin pitkän aikavälin vertailu ei ole mahdollista.

Yllättävää tutkimustuloksissa oli Ruotsin vähäinen resiliienttien oppilaiden määrä sekä oppimistulosten raju muutos 2000-luvulla. Chilen kohdalla yllättävää puolestaan oli julkisten ja yksityisten koulujen väliset erot sekä se, kuinka voimakkaasti sosioekonominen asema vaikuttaa koulutukseen. Keräämäni aineiston perusteella Chilen koulutus on tasa-arvon ja tehokkuuden näkökulmasta ollut läpi vuosien tasaisen heikko, jolloin koulutusmarkkinareformien vaikutuksen havaitseminen on vaikeaa ellei jopa mahdotonta, kun taas Ruotsin oppimistuloksissa on nähtävissä merkittävä muutos, joka mahdollistaa koulutusmarkkinareformien vaikutuksen spekuloinnin.

Chileen verrattuna Ruotsin tulokset sekä tehokkuuden että tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta ovat kyllä parempia, mutta myös koulutusmarkkinat ovat Ruotsissa olleet Chileä maltillisemmat. Lisäksi mailla on ollut koulutusmarkkinoihin lähdetessä erilaiset lähtökohdat: Ruotsi on silloin jo ollut tasa-arvoinen ja korkean elintason pohjoismaa. Tämänkin vuoksi Ruotsin ja Chilen tulosten vertaaminen on vaikeaa. Ruotsin kaltaisen maan oppimistulosten ja tasa-arvon ”tipahtaminen” esimerkiksi Chilen kanssa samalle tasolle kestäisi kauan ja vaatisi varmasti pitkään jatkunutta politiikan ja jopa kulttuurin muutosta. Maiden yksi ero on se, että Chilessä koulutussetelit ovat edelleen käytössä, kun taas Ruotsissa ne ovat poistuneet jo vuonna 1996 (Carnoy, 1998, 335). Tämäkin voi selittää maiden tulosten eroja; onhan todettu, että erityisesti universaalit setelit aiheuttavat epätasa-arvoisuutta.

Koska pohjoismaiden koulutusjärjestelmiä on perinteisesti pidetty melko samanlaisina ja niillä on nähty olevan samat tavoitteet esimerkiksi koulutuksen tasa-arvon suhteen (Simola ym., 2015, 91), on mielenkiintoista verrata Ruotsin tuloksia muihin pohjoismaihin. Esimerkiksi vuodelta 2009 tulee esille melko räikeä ero: Ruotsi sijoittuu Suomea, Islantia ja Norjaa huomattavasti alemmas sosioekonomisen taustan ja oppimistulosten välisessä yhteydessä – tarkoittaen siis, että Ruotsissa tämä yhteys on kyseisiä maita voimakkaampi. 90-luvun tutkimuksissa Suomi laahaa Ruotsia perässä, mutta parantaa koko ajan tuloksiaan ja 2000-luvun alussa on mennyt jo selvästi Ruotsin edelle. Jotta tämän vertailun tekeminen Ruotsin ja muiden pohjoismaiden välillä olisi mielekäästä, tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös näiden muiden pohjoismaiden koulutusmarkkinoita tai koulutuksen tilannetta ylipäänsä.

Tässä tutkimuksessa huomioonotetut tutkimustulokset ja niistä johdetut johtopäätökset ovat vain pintaraapaisu aiheeseen. Mielenkiintoista olisikin verrata perusteellisemmin Ruotsin 90-luvun tutkimustuloksia ja vuoden 2000 PISA-oppimistuloksia myöhempiin tuloksiin sekä esi-

merkiksi Suomen tuloksiin samaisina vuosina. Ruotsin 90-luvun oppimistulokset olivat vertailuissa kärkiluokkaa ja tulokset olivat selkeästi esimerkiksi Suomen tuloksia paremmat, mutta vuoden 2000 jälkeen – erityisesti vuonna 2006 – menestys alkoi kääntyä ja Suomi olikin puolestaan PISA-tutkimuksen kärjessä lähes kaikissa mitattavissa asioissa. Mielenkiintoista olisi perehtyä tarkemmin ja pidemmällä aikavälillä maiden tuloksiin ja koulutuspolitiikkaan.

Tässä tutkimuksessa ei otettu kantaa tai huomioitu varhaiskasvatusta, joka on hyvin tehokas kasvatuksen keino erityisesti epäedullisessa asemassa olevien lasten kohdalla. Kiinnostavaa lisänäkökulmaa toisi Chilen ja Ruotsin varhaiskasvatuksen tilanteen ja varhaiskasvatuksen investointien tutkiminen.

Ruotsin tulokset tasa-arvon ja resilienssin kohdalla ovat ainakin jossain määrin parantuneet vuosien mittaan: vuonna 2018 Ruotsi on jo OECD:n keskiarvon paremmalla puolella. Herääkin kysymys, onko Ruotsissa tehty jokin korjausliike koulutuksessa viime vuosien aikana. Kun taas verrataan Ruotsin vuoden 2018 PISA-tuloksia esimerkiksi Suomeen, jossa käyttöön otetut koulutusmarkkinareformit ovat hyvin vähäiset, eivät tulokset paljoa poikkea toisistaan. Tämän ilmiön ja syyn tutkiminen olisi oma tutkimusaiheensa.

Näiden tutkimustulosten valossa Suomen koulutus ja siihen liittyvä päätöksenteko voi varmasti ottaa oppia Chilen ja Ruotsin tapauksista, erityisesti hetkellä, jolloin myös Suomessa joitain koulutusmarkkinareformeja on jo toteutettu. Vaikka koulutusmarkkinat ja niihin suuntautuva koulutuspolitiikka on jatkunut Chilessä ja Ruotsissa jo pitkään, ei niillä tutkimusaineistoni perusteella ole onnistuttu saavuttamaan selkeitä tavoitteita liittyen koulutuksen tehokkuuteen, tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen. Chile ja Ruotsi tarjoavat jopa varoittavia esimerkkejä tilanteesta. Tulee kuitenkin muistaa, etteivät koulutusmarkkinat yksin ole välttämättä saaneet aikaan muutoksia esimerkiksi oppimistuloksissa, sosioekonomisen taustan vaikutuksessa tai eri koulujen välisissä eroissa, vaan myös erilaiset globaalit ilmiöt ja muukin politiikka kuin koulutuspolitiikka ovat siihen voineet vaikuttaa.

Lähteet

- Adamson, F. & Åstrand, B. (2016). Privatization or Public Investment? A global question. Teoksessa Adamson, F., Åstrand, B. & Darling-Hammond, L. (toim). Global Education Reform: How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes. Routledge: New York.
- Baker, D. & Wiseman, A. W. (2005). Global Trends in Educational Policy.
- Belfield, C. (2000). Economic Principles for Education. Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham.
- Belfield, C. & Levin, H. M. (2002). Educational Privatization: Causes, Consequences and Planning Implications. Fundamentals of Educational Planning, No. 74.
- Carnoy, M. (1998). National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education? Comparative Education Review, Vol. 42, No. 3, s. 309-337.
- Castro-Hidalgo, A. & Gómez-Álvarez, L. (2016). Chile – A Long-Term Neoliberal Experiment and its Impact on the Quality and Equity of Education. Teoksessa Adamson, F., Åstrand, B. & Darling-Hammond, L. (toim). Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes. Routledge: New York.
- Chi, M. (1997). Quantifying Qualitative Analyses of Verbal Data: A Practical Guide. The Journal of the Learning Sciences, 6 (3), 271-313.
- Eduskunta. Näin eduskunta toimii. Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/suomi-valtiona/Sivut/Valtio-kasitteena.aspx>. Luettu 30.5.2021.
- Finlex. Perusopetuslaki. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>. Luettu 16.11.2020.
- Friedman, M. & R. (1979). Free to choose. Otava: Helsinki.
- Friedman, M. & R. (2002). Capitalism and Freedom. (40th anniversary ed.) University of Chicago Press: Chicago.
- Gintis, H. (1995). The Political Economy of School Choice.
- Jakku-Sihvonen, R. & Komulainen, E. (2004). Alueellinen ja koulujen välinen vaihtelu perusopetuksen oppimistuloksissa. Kasvatus 3/2004: s. 272-285. Saatavilla: <http://elektra.helsinki.fi.pc124152.oulu.fi:8080/se/k/0022-927-x/35/3/alueelli.pdf>. Luettu 13.11.2020.
- Jakku-Sihvonen, R. & Kuusela, J. (2002). Mahdollisuuksien koulutuspolitiikan tasa-arvo. Opetushallitus. Yliopistopaino: Helsinki.

- Jakku-Sihvonen, R., Lindström, A. & Lipsanen, S. (1996). Toteuttaako peruskoulu tasa-arvoa? Opetushallitus: Helsinki.
- Kontio, K. & Sailer, M. (2017). The State, Market and Education. Teoksessa Siljander, P., Kontio, K. & Pikkarainen, E. (toim.) Schools in Transition: Linking Past, Present and Future in Educational Practice. SensePublishers: Rotterdam.
- Koulutuksen arviointineuvosto. (2004). Koulutuksen arvioinnin uusi suunta. Arviointiohjelma 2004-2007. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 1. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.
- McGinn, N. & Welsh, T. (1999). Decentralization of Education: Why, what and how? United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: Paris.
- McMahon, W. W. (2010). The External Benefits of Education. Elsevier Ltd: IL.
- Metsämuuronen, J. (2006). Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Gummerus: Jyväskylä.
- Mollenhauer, K. (2014). Forgotten Connections: On Culture and Upbringing. Routledge: New York.
- OECD (2002). Education at a Glance. OECD Indicators 2002. OECD Publishing, Paris. Saatavilla: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2002-en.pdf?expires=1615727288&id=id&accname=guest&checksum=41CBF67086EB84C8427D9B1E176888C3>. Luettu 18.3.2021.
- OECD (2007). PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. Executive Summary. OECD Publishing: Paris. Saatavilla: <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/39725224.pdf>. Luettu 18.3.2021.
- OECD (2010a). PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science. Vol 1. OECD Publishing: Paris. Saatavilla: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264091450-en.pdf?expires=1612433884&id=id&accname=guest&checksum=48BCAA5B895F64D704D699D680D89717>. Luettu 4.2.2021.
- OECD (2010b). PISA 2009 Results: Overcoming Social Background. Equity in Learning Opportunities and Outcomes. Vol 2. OECD Publishing: Paris. Saatavilla: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264091504-en.pdf?expires=1612433838&id=id&accname=guest&checksum=506FDE053FC111D0B72AD69369403185>. Luettu 4.2.2021.
- OECD (2011a). PISA in focus. Private schools: Who benefits? Saatavilla: <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48482894.pdf>. Luettu 12.2.2021.

- OECD (2011b). Education at a Glance. OECD Indicators. OECD Publishing: Paris. Saatavilla: <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/48631582.pdf>. Luettu 30.1.2021.
- OECD (2012). Public and private schools. How Management and Funding relate to their Socio-economic profile. Saatavilla: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264175006-en.pdf?expires=1611834004&id=id&accname=guest&checksum=8E12B571F1CCE10E18719F92995F87DA>. Luettu 11.12.2020.
- OECD (2016). PISA 2015 Results (Volume 1): Excellence and Equity in Education, OECD Publishing: Paris. Saatavilla: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264266490-5-en.pdf?expires=1612185602&id=id&accname=guest&checksum=81BC8D4E50011FA229D04B36B0A8130D>. Luettu 1.2.2012.
- OECD (2017a). Education in Chile. OECD Publishing: Paris. Saatavilla: https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-in-chile_9789264284425-en#page3. Luettu 5.1.2021.
- OECD (2017b). School education in Chile. OECD Publishing: Paris. Saatavilla: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264285637-5-en.pdf?expires=1616065373&id=id&accname=guest&checksum=B1C95CF649A2BAAB974D2E8604DF5C4E>. Luettu 19.3.2021.
- OECD (2019a). PISA 2018. Insights and Interpretations. Saatavilla: <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>. Luettu 10.10.2020.
- OECD (2019b). PISA 2018. What Students Know and Can do. Saatavilla: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5f07c754-en.pdf?expires=1612447533&id=id&accname=guest&checksum=51E0452A653297113E12135D80B1E70D>. Luettu 4.2.2021.
- OECD (2019c). PISA 2018. Where All Students Can Succeed. Saatavilla: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b5fd1b8f-en.pdf?expires=1614153340&id=id&accname=guest&checksum=86D052C511B76E9E4DACA8041823630B>. Luettu 24.2.2021.
- OECD (26.3.2021). What is PISA? Haettu osoitteesta <https://www.oecd.org/pisa/>.
- OAJ. (2019). PISA-tutkimus: Suomessa hyvät oppimistulokset ja oppilaiden hyvinvointi yhdistyvät poikkeuksellisella tavalla. Julkaistu 19.12.2019. Saatavilla: <https://www.opettaja.fi/ajassa/pisa-tutkimus-suomessa-hyvat-oppimistulokset-ja-oppilaiden-hyvinvointi-yhdistyvat-poikkeuksellisella-tavalla/>, <https://yle.fi/uutiset/3-11093433>. Luettu 11.11.2020.
- Opetushallitus. (2011). Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. Määräykset ja ohjeet 2011:20. Opetushallitus: Helsinki. Saatavilla:

- http://www.oph.fi/download/132882_Perusopetuksen_opetussuunnitelman_perusteiden_muutokset_ja_taydennykset2010.pdf. Luettu 16.11.2020.
- Pekkarinen, J. & Sutela, P. (2002). Kansantaloustiede. WSOY: Helsinki.
- Rinne, R. & Vuorio-Lehti, M. (1996). Toivoton unelma? Koulutuksellista tasa-arvoa koskevat toiveet ja epäilyt peruskoulun synnystä 1990-luvulle. Tutkimus 2/96. Opetushallitus: Helsinki.
- Sahlberg, P. The Finnish Paradox: Equitable Public Education Within a Competitive Market Economy. Teoksessa Adamson, Åstrand & Darling-Hammond. (toim). Global Education Reform: How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes. s.110-130. Routledge: New York.
- Schultz, T. (1971). Investment in Human Capital. The Free Press: New York.
- Salminen, A. (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Saatavilla: https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf. Luettu 15.1.2021.
- Seitamaa- Hakkarainen, P. (2014). Kvalitatiivinen sisällönanalyysi. Saatavilla: <https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/>. Luettu 15.1.2021.
- Siljander, P. Kasvatus, sivistys ja sivistyksellisyys J. F. Herbartin kasvatusteoriassa. Teoksessa Siljander, P. (Toim.) (2000). Kasvatus ja sivistys. s. 25-44. Gaudeamus: Helsinki.
- Siljander, P. (2014). Systemaattinen johdatus kasvatustieteeseen. Peruskäsitteet ja pääsuuntauokset. Vastapaino: Tampere.
- Simola, H., Seppänen, P., Kosunen, S. & Vartiainen, H. Oppilasvalikoinnin paluu? Teoksessa Seppänen, P., Kalalahti, M., Rinne, R. & Simola, H. (Toim.) (2015). Lohkoutuva peruskoulu. Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka. S. 87-121. Jyväskylän yliopistopaino: Jyväskylä.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/sivm_3+1998.pdf. Luettu 16.11.2020.
- Timmermann, D. Productivity, Efficiency Basic Concepts of the Economics of Education. Teoksessa Siljander, P., Kontio, K. & Pikkarainen, E. (Toim.) 2017. Schools in Transition: Linking Past, Present and Future in Educational Practice. SensePublishers: Rotterdam.
- Walsh, D. & Downe, S. (2005). Meta-Synthesis Method for Qualitative Research: A Literature Review. Journal of Advantaged Nursing 50: 2, 204-211.
- Whitty, G. & Power, S. 2000. Marketization and privatization in mass education systems. International Journal of Educational Development 20. (2000). S. 93-107.

- Woessmann, L. & Schuetz, G. (2006). Efficiency and Equity in European Education and Training Systems. European Expert Network on Economics of Education. Analytical Report. No. 1.
- YK. (1976). Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. Yhdistyneet kansakunnat: Geneve.
- YK. (1948). Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. Yhdistyneet kansakunnat: Geneve.
- YLE Uutiset. (2019). Tutkimus: Koulutusmahdollisuuksien eriarvoistuminen alkaa ennen kouluikää. Julkaistu 29.11.2019. Haettu osoitteesta: <https://yle.fi/uutiset/3-11093433>. Luettu 29.3.2021.